

N° 25

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi, RENVOYÉE EN COMMISSION, de **simplification des normes applicables aux collectivités locales,***

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Michel Doublet, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Houpert, Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, Paul Vergès, René Vestri.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 779 (2010-2011), 338, 343, 344, 344 (2011-2012), 26, 37 et 38 (2012-2013)



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                                                                                               | <u>Pages</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                     | 5            |
| <b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 7            |
| <b>I. LE POIDS DES NORMES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....                                                                                                                                                                                                      | 7            |
| A. UNE NÉCESSITÉ DE SIMPLIFICATION UNANIMEMENT RECONNUE .....                                                                                                                                                                                                                 | 7            |
| B. LE CAS D'ÉCOLE DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF .....                                                                                                                                                                                                   | 9            |
| <b>II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....                                                                                                                                                                                                            | 10           |
| A. DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU .....                                                                                                                                                                                                                                       | 11           |
| B. DISPOSITION RELATIVE À LA GESTION DES DÉCHETS.....                                                                                                                                                                                                                         | 11           |
| C. DISPOSITION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....                                                                                                                                                                                                                         | 11           |
| <b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....                                                                                                                                                                                                                   | 11           |
| A. LA SUPPRESSION D'UNE DISPOSITION INABOUTIE .....                                                                                                                                                                                                                           | 11           |
| B. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AUX AUTRES DISPOSITIONS .....                                                                                                                                                                                                                 | 12           |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....                                                                                                                                                                                                                                              | 13           |
| • <b>TITRE IV ENVIRONNEMENT</b> .....                                                                                                                                                                                                                                         | 13           |
| • <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Eau</b> .....                                                                                                                                                                                                                                    | 13           |
| • <i>Article 28 (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service</b> .....                                                                                                                | 13           |
| • <i>Article 29 (art.L. 1413-1, L. 2224-2 et L. 2224-38 à L. 2224-40 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Création d'un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales</b> .....                                         | 16           |
| • <b>CHAPITRE II UNIFICATION DE LA PLANIFICATION DE LA GESTION DES DÉCHETS</b> .....                                                                                                                                                                                          | 19           |
| • <i>Article 30 (art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-1 du code de l'environnement, art. L. 4424-37 et L. 4424-37-1[nouveau] du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Unification de la planification de la gestion des déchets</b> ..... | 19           |
| • <b>CHAPITRE III DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....                                                                                                                                                                                                                             | 26           |
| • <i>Article 31 (art. L. 229-26 du code de l'environnement)</i> <b>Plan-climat énergie intercommunal</b> .....                                                                                                                                                                | 26           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....                                                                                                                                                                                                                                             | 29           |
| <b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....                                                                                                                                                                                                                            | 35           |



Mesdames, Messieurs,

Notre collègue Éric Doligé a déposé le 4 août 2011 une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales. Ce texte de trente-trois articles reprend certaines des améliorations législatives qu'il avait précédemment suggérées dans son rapport rédigé en tant que parlementaire en mission sur ce thème.

Le texte étant envoyé au fond à la commission des lois, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'était alors saisie pour avis des dispositions relatives à l'urbanisme et à l'environnement, et nommé Martial Bourquin comme rapporteur.

Tout en soulignant l'impérieuse nécessité de clarifier et d'alléger le « maquis normatif » pesant sur les collectivités territoriales, la commission des lois, sur le rapport de Jacqueline Gourault, avait estimé que la **brièveté du délai fixé par l'ordre du jour** ne lui permettait pas d'approfondir un certain nombre de dispositions du texte méritant une réflexion plus aboutie. Elle avait, en conséquence, présenté au Sénat une **motion de renvoi en commission**, qui a été votée lors de la séance publique du 15 février 2012.

La proposition de loi étant à nouveau inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat, votre commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire s'est **saisie pour avis des dispositions relatives à l'environnement, qui sont seules de sa compétence**. La commission des lois a accepté de lui déléguer au fond les quatre articles correspondants.

Soucieuse de la qualité du travail législatif, votre commission pour avis est favorable à l'adoption de trois de ces articles, sous réserve de certaines modifications, et propose la suppression du quatrième.



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE POIDS DES NORMES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A. UNE NÉCESSITÉ DE SIMPLIFICATION UNANIMEMENT RECONNUE

L'inflation normative qui affecte tous les secteurs de la société prend des proportions dramatiques dans les domaines de compétences des collectivités territoriales. **L'Association des maires de France évalue à 400 000 le nombre des normes techniques que les élus locaux sont censés faire appliquer.**

Ce phénomène est bien connu des sénateurs, qui en sont alertés par les élus locaux dans le cadre de leur mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales.

**En février 2011, notre collègue Claude Belot a présenté, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, un rapport intitulé « La maladie de la norme »<sup>1</sup>**, qui débutait par le constat que *« de la gestion de l'eau à la sécurité des bâtiments, des transports aux équipements sportifs, de la voirie à la restauration scolaire, la quasi-totalité des domaines d'intervention des collectivités territoriales sont aujourd'hui impactés par l'inflation normative »*.

Le même rapport soulignait combien cette inflation normative est lourde de conséquences. Non seulement ce trop-plein de normes entraîne des coûts pour les budgets locaux exorbitants au regard des capacités financières des collectivités territoriales, mais il porte atteinte à la crédibilité et à l'autorité du droit, génère une forte insécurité juridique et réduit les élus locaux à un rôle subalterne. Aussi, Claude Belot dénonçait-il *« le centralisme normatif, qui transforme l'élu en administrateur, substitue l'expertise technique à la légitimité des urnes et change la gestion par l'action en gestion par l'intendance »*.

À la demande du Président du Sénat, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a été consultée dans le cadre de l'élaboration du rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, comme quatre autres commissions permanentes de la Haute assemblée. Dans sa contribution, elle a identifié plus particulièrement trois secteurs qui comportent des normes lourdes et exigeantes financièrement pour les collectivités : outre ceux de la construction

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 317 (2010-2011).

et de l'urbanisme, celui de l'environnement est cité comme appelant un effort de simplification normative.

**Selon une préconisation de notre ancien collègue Alain Lambert, une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été mise en place dès 2008**, en tant que formation restreinte du Comité des finances locales. Composée de quinze représentants élus et de sept représentants de l'État, et faisant appel à des experts, cette commission consultative est obligatoirement consultée sur les projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités. Elle peut également être consultée, à la discrétion du Gouvernement, sur tout projet de loi ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

L'institution de la CCEN a modifié à la source les méthodes de travail des administrations centrales, qui doivent justifier la nécessité et démontrer la pertinence des normes qu'elles proposent dès le stade de leur élaboration. Toutefois, ses avis ne sont pas conformes, et ne s'imposent pas au Gouvernement.

**Le 24 janvier 2011, le Président de la République a confié à notre collègue Éric Doligé une mission destinée à identifier les normes « *qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux* » et de « *proposer des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent parfois sur nos collectivités territoriales* ».**

Dans son rapport remis le 16 juin 2011<sup>1</sup>, Éric Doligé plaide pour une évolution de la méthode d'élaboration des normes applicables aux collectivités locales, avec une obligation de résultats plutôt que de moyens, la définition d'un programme annuel de réduction des normes, la détermination de règles de stabilité minimale dans le temps des textes, associées à une clause de révision périodique. Il suggère également une meilleure prise en compte de la taille et des moyens des collectivités territoriales, par l'introduction d'un principe de proportionnalité, inspiré du droit communautaire.

Le rapport formule ensuite **pas moins de 268 propositions concrètes**, visant à réduire les coûts pour les collectivités territoriales et à faciliter la réalisation de leurs projets, dans quinze domaines de l'action locale : l'accessibilité, la culture, l'urbanisme, l'eau et l'assainissement, l'environnement, le sport, le fonctionnement des collectivités locales, les services départementaux d'incendie et de secours, la restauration collective, les marchés publics, la fonction publique territoriale, l'éducation et la formation, les politiques sociales et médico-sociales, l'outre-mer et les finances locales.

---

<sup>1</sup> « *La simplification des normes applicables aux collectivités locales* » - Mission parlementaire du sénateur Éric Doligé.



**La proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, déposée sur le bureau du Sénat le 4 août 2011 par Éric Doligé, s'inspire très directement de son rapport de parlementaire en mission.** Ses 33 articles ne reprennent qu'une partie des 268 propositions avancées, mais celles-ci n'étaient pas toutes de nature législative.

### ***B. LE CAS D'ÉCOLE DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF***

Afin d'illustrer l'inflation normative, votre rapporteur pour avis souhaite appeler l'attention sur les règles applicables en matière de service public de l'assainissement non collectif (SPANC), qui sont un cas d'école d'imposition de contraintes nouvelles aux collectivités territoriales sans que toutes les conséquences en soient bien mesurées.

Institué par l'article 35 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, et codifié à l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, le SPANC peut être exercé en régie ou délégué à une institution intercommunale ou à une entreprise privée. Les communes sont tenues de délimiter les zones relevant de l'assainissement non collectif et de procéder au contrôle des installations neuves, les plus anciennes faisant l'objet d'un diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien.

**La mise en place du SPANC devait être effective avant la fin 2005.** Or, en 2004, seulement 43 % des communes avaient procédé au zonage de l'assainissement non collectif, 44 % effectuaient le contrôle des installations neuves et 26 % avaient procédé au diagnostic des installations existantes, 5 % d'entre elles proposaient l'entretien et 10 % la réhabilitation aux propriétaires de ces installations. En douze ans, les communes n'avaient réussi ni à informer les propriétaires, qui continuaient pour la plupart à ignorer la législation, ni à trouver pour ce service des modalités pratiques d'organisation, de fonctionnement et de financement.

**Prenant acte de ces importants retards, les articles 46 et 54 de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 ont repoussé l'entrée en vigueur du premier contrôle des installations existantes au 31 décembre 2012** et revu le régime du SPANC en substituant une obligation de respect de la norme communautaire à une simple obligation de moyens. Le contrôle des installations devra ensuite être renouvelé tous les huit ans au plus.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle II, a modifié à nouveau cette législation non aboutie en prévoyant que la commune devra examiner, au stade de la demande du permis de construire, la conception des installations à réaliser ou à réhabiliter, et qu'elle pourra effectuer des travaux d'office aux frais du propriétaire, afin de mettre en conformité une installation défectueuse.

**Alors que l'échéance du 31 décembre 2012 approche, la mise en œuvre du SPANC apparaît toujours aussi problématique sur le terrain.** Votre rapporteur pour avis peut ici s'appuyer sur la sévère analyse faite par le Conseil d'État, dans son rapport de 2010 sur le droit de l'eau<sup>1</sup> : *« malgré ces modifications législatives à répétition et ces tergiversations, la mise en œuvre du SPANC pose toujours de nombreuses difficultés aux communes : délimiter le bon périmètre – un périmètre trop petit pouvant se traduire par des coûts de main-d'œuvre prohibitifs pour les usagers ; choisir le bon mode de gestion ; déterminer s'il faut imposer aux propriétaires des équipements déterminés et normalisés et, dans l'affirmative, lesquels ; disposer d'experts capables de faire des diagnostics et de conseiller, sans imposer des travaux disproportionnés ; veiller à l'entretien des installations dans la durée en fixant des périodicités raisonnables de visite et en ciblant les contrôles sur les zones sensibles ou sur les habitations dépourvues d'installations ou, de manière générale, sur celles qui font courir des risques avérés pour la santé et l'environnement ; tarifier et financer le service, sans oublier de consulter les usagers pour faciliter l'acceptabilité de l'organisation du service et de sa tarification ».*

Le Conseil d'État relève que, eu égard à la dispersion de la population dans les zones rurales ou de montagne, la plupart des experts estiment inéluctable de conserver 4 à 5 millions de fosses septiques privées, contre 5,2 millions aujourd'hui. Or, 70 % à 80 % d'entre elles seraient non conformes aux normes en vigueur. **Ce qui, au rythme actuel des réhabilitations, estimé à 30 000 par an, implique un délai de cent trente ans pour revenir à une situation normale.**

## **II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS**

Au mois de janvier 2012, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'était saisie pour avis à la fois des huit dispositions relatives à l'urbanisme et des quatre dispositions relatives à l'environnement.

Reprenant ce texte après que la scission de cette commission est devenue effective, votre commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire ne s'est saisie pour avis, conformément à son champ de compétences, que des **seules dispositions relatives à l'environnement**, qui en constituent le Titre IV.

---

<sup>1</sup> « L'eau et son droit » - Etudes et documents 2010 du Conseil d'État.

#### *A. DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU*

L'article 28 tend, d'une part, à **reporter de six à neuf mois le délai**, à compter de la clôture de l'exercice, dans lequel le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doit présenter le **rapport annuel sur le prix et la qualité du service** pour ce qui concerne notamment les services de distribution d'eau potable et d'assainissement, d'autre part, à **rendre obligatoire la transmission des données du rapport** au système d'information de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

L'article 29 transforme le **service local de gestion des eaux pluviales** de service public à caractère administratif en **service public à caractère industriel et commercial**.

#### *B. DISPOSITION RELATIVE À LA GESTION DES DÉCHETS*

L'article 30 prévoit **d'unifier au niveau régional**, en un **plan unique de prévention et de gestion des déchets**, les trois catégories de plans existant actuellement : le plan régional de gestion des déchets dangereux, le plan départemental de gestion des déchets non dangereux et le plan départemental de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiments et travaux publics.

#### *C. DISPOSITION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

L'article 31 permet aux **communes de plus de 50 000 habitants**, qui sont tenues d'élaborer un **plan climat-énergie territorial**, de **confier cette mission à une intercommunalité** dont elles sont membres.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS**

#### *A. LA SUPPRESSION D'UNE DISPOSITION INABOUTIE*

L'article 29 propose de faire du service de gestion des eaux pluviales, actuellement service public administratif, un service public industriel et commercial, comme le sont déjà les services de distribution d'eau potable et d'assainissement. Cette réforme semble, a priori, de nature à homogénéiser les conditions de fonctionnement de tous les services locaux en charge de l'eau et de l'assainissement.

Toutefois, comme le souligne le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi à la demande du président du Sénat, ce changement de nature devrait impliquer un financement par redevance. Or, le texte de l'article 29 ne prévoit pas d'autres ressources que l'affectation de la taxe annuelle sur les eaux pluviales, facultative et d'un rendement très insuffisant, et que l'imputation des dépenses sur le budget général de la collectivité, par dérogation aux principes généraux des services publics industriels et commerciaux.

Le dispositif soulève d'autres difficultés, toujours selon le Conseil d'État, notamment une absence d'encadrement du pouvoir d'accès aux propriétés privées conféré aux agents du service des eaux pluviales.

**Votre commission pour avis est donc favorable à la suppression de cette disposition, manifestement inaboutie.**

#### ***B. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AUX AUTRES DISPOSITIONS***

Les trois autres articles du Titre IV « Environnement » de la proposition de loi méritent d'être adoptés, sous réserve des modifications suivantes :

À l'article 28, relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement, votre commission pour avis propose de **n'imposer l'obligation de transmettre les données de ce rapport au système d'information de l'ONEMA qu'aux communes de plus de 3500 habitants.**

À l'article 30, relatif à l'unification au niveau régional des différents types de plans de prévention et de gestion des déchets, votre commission pour avis propose, d'une part, de faire figurer dans la commission consultative d'élaboration et de suivi des **représentants des groupements de communes** et des **représentants des associations agréées de consommateurs**. D'autre part, elle propose de supprimer la disposition qui autoriserait la Corse à déroger à la limite de 60 % de la quantité des déchets produits fixée pour le dimensionnement des installations d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes. **En effet, l'Assemblée de Corse n'a pas été préalablement consultée sur l'opportunité de cette dérogation, comme elle aurait dû l'être en vertu de l'article L. 2424-37 du code général des collectivités territoriales.**

À l'article 31, relatif à la réalisation du plan climat-énergie territorial (PCET) par l'intercommunalité pour le compte de la commune de plus de 50 000 habitants qui en est membre, votre commission pour avis propose, d'une part, de **préciser qu'il s'agit d'une délégation de compétence**, d'autre part, de **reporter au 31 décembre 2013 la date-butoir** pour adopter les PCET.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE IV

### ENVIRONNEMENT

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Eau

##### *Article 28*

*(art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales)*

#### **Rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service**

**Commentaire : cet article a pour objet d'allonger de six à neuf mois le délai dont dispose le maire pour présenter au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères.**

#### **I – Le droit existant**

L'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que, chaque année, le maire présente au conseil municipal, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante, un rapport sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers.

Ce rapport est présenté **au plus tard dans les six mois** qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Le rapport et l'avis du conseil municipal, ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public, dans les conditions prévues à l'article L. 1411-13. Ce dernier prévoit, dans les communes de plus de 3 500 habitants, que ces documents relatifs à l'exploitation de services publics délégués sont mis à la disposition du public sur place à la mairie, le public étant avisé par voie d'affiche.

**Les dispositions de l'article L. 2224-5 s'appliquent également aux services d'assainissement municipaux, ainsi qu'aux services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.**

Le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 est venu fixer les **indicateurs techniques et financiers** figurant obligatoirement dans le rapport annuel du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Ces dispositions réglementaires sont codifiées en annexe V aux articles D. 2224-1, D. 2224-2 et D. 2224-3, pour le service public de l'eau, et en annexe VI aux mêmes articles, pour le service public de l'assainissement.

Le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 fixe les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport relatif au service public de l'élimination des ordures ménagères.

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'environnement, résultant de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques qui institue l'**Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, prévoit que cet établissement public à caractère administratif assure la mise en place et la coordination technique d'un **système d'information** visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement. **Cette disposition précise que les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés à leur demande à la constitution de ce système d'information.**

## **II – Le dispositif proposé**

Le 1° du présent article reporte de six à neuf mois à compter de la clôture de l'exercice concerné le délai dans lequel le rapport annuel sur le prix et la qualité des services doit être présenté au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le 2° prévoit que les indicateurs techniques et financiers du rapport, précisés par décret, sont reportés sur le système d'information de l'ONEMA. Cette obligation entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2015, selon des modalités adaptées à la taille des collectivités concernées fixées par décret en Conseil d'État.

## **III – La position de la commission**

**Votre commission pour avis approuve l'allongement de trois mois du délai donné au maire pour présenter le rapport annuel sur la qualité des services de distribution d'eau, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères.**

En effet, dans son rapport public annuel 2011, la Cour des Comptes a relevé que *« le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service à l'assemblée délibérante (du 1<sup>er</sup> juin au 30 juin) est trop réduit pour permettre*

*à la collectivité de contrôler effectivement le rapport. Dans la pratique, la transmission du document définitif est retardée de plus de trois mois. La Cour recommande donc que la date de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service soit reportée au 30 septembre, afin de permettre à l'autorité organisatrice d'expertiser convenablement les informations transmises par le délégataire ».*

L'allongement du délai proposé dans le 1° du présent article revient donc surtout, si l'on en croit la Cour des Comptes, à mettre le droit en accord avec la pratique.

Le deuxième volet de cet article répond également à une observation de la Cour des Comptes dans son rapport public annuel 2011, relative au système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), géré par l'ONEMA : *« les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2020 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur ; les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données ».*

En conséquence, la Cour des Comptes formulait la recommandation suivante : *« la base de données devrait, à défaut d'être exhaustive, être plus représentative de la diversité des services publics. La transmission des données pourrait être obligatoire pour les services les plus significatifs, et la base pourrait être complétée avec les données de services sélectionnés selon un échantillonnage national et territorial pertinent ».*

**Votre commission pour avis relève que le 2° du présent article ne constitue donc pas à proprement parler une simplification ou un allègement de normes, mais au contraire une obligation supplémentaire à la charge des communes et de leurs groupements.** Or, la Cour des Comptes ne propose de rendre la transmission des données obligatoire que pour les services des eaux et de l'assainissement les plus significatifs, les plus petits faisant l'objet d'un échantillonnage.

**C'est pourquoi, tout en acceptant l'opportunité d'améliorer la pertinence du système d'information de l'ONEMA, votre commission pour avis a adopté un amendement tendant à n'imposer l'obligation de transmettre les données du rapport annuel sur le prix et la qualité du service qu'aux communes de plus de 3 500 habitants.** Pour les communes plus petites, un échantillonnage pourra être constitué par l'ONEMA sur la base de la collaboration volontaire prévue au quatrième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'environnement.

**Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi amendé.**

*Article 29*

*(art.L. 1413-1, L. 2224-2 et L. 2224-38 à L. 2224-40 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)*

**Création d'un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales**

**Commentaire : cet article a pour objet d'autoriser les établissements publics de coopération intercommunale à créer un service public industriel et commercial chargé de la gestion des eaux pluviales et de la prévention des inondations.**

**I – Le droit existant**

Au terme d'une évolution jurisprudentielle séculaire, la distribution de l'eau potable (articles L. 2224-7 et L. 2224-7-1 du CGCT) et l'assainissement (article L. 2224-8 du CGCT) sont aujourd'hui reconnus comme des **services publics locaux à caractère industriel et commercial**.

Comme tout SPIC, ces services sont soumis à la règle de l'équilibre budgétaire : **leurs dépenses sont obligatoirement couvertes par les recettes perçues auprès des usagers, sous forme de redevances pour service rendu**, quel que soit leur mode d'exploitation, en régie ou en concession. Une commune ne peut pas subventionner un SPIC, ni même lui octroyer une garantie de recettes.

Le service de collecte des eaux pluviales (article L. 2224-10 du CGCT), en revanche, demeure un **service public administratif**, à la charge du budget général de la collectivité.

Toutefois, le service de collecte des eaux pluviales peut être jumelé et délégué avec celui de l'assainissement. Dans ce cas, il donne lieu à des calculs complexes d'imputation sur le budget général de la collectivité.

En pratique, les charges du service de collecte des eaux pluviales sont particulièrement lourdes dans les grandes villes où, du fait de l'imperméabilisation généralisée des sols, il faut réaliser et entretenir des ouvrages de stockage et de dépollution des eaux de ruissellement pour limiter la pollution des cours d'eau ou du littoral où elles sont rejetées. Ces dépenses sont estimées en moyenne à un tiers des dépenses du service d'assainissement collectif.



## II – Le dispositif proposé

Le présent article tend à convertir la gestion des eaux pluviales de service public administratif en service public industriel et commercial. La mission de ce service peut être étendue à la réalisation et l'exploitation des ouvrages destinés à la prévention des inondations dues aux eaux de ruissellement.

Le **paragraphe I** modifie l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, qui concerne la **commission consultative des services publics locaux**.

Le 1<sup>o</sup> prévoit que la commission examine chaque année, outre les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte et de traitement des ordures ménagères, un rapport sur les services de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations.

Le 2<sup>o</sup> prévoit que la commission est consultée pour avis sur tout projet de création d'un service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations.

Le **paragraphe II** complète l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, de manière à **autoriser la prise en charge des dépenses du service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations par le budget général de la commune**, par dérogation au principe général d'interdiction de ce mode de financement pour les SPIC.

Le **paragraphe III** créé dans le code général des collectivités territoriales une section intitulée « Gestion des eaux pluviales et prévention des inondations » comprenant trois articles L. 2224-38 à L. 2224-40.

Le texte proposé pour l'**article L. 2224-38 du CGCT** autorise les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à créer un service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations, à caractère industriel et commercial.

Ce service public exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres de l'établissement public, la gestion des eaux pluviales et de ruissellement par la **réalisation d'ouvrages** destinés à leur collecte et à leur transport, ainsi que des ouvrages nécessaires à la prévention des inondations dues aux eaux de ruissellement.

La réalisation et la gestion des ouvrages définis en application d'un **plan de prévention des risques d'inondation ou de submersion marine**, en application de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, peuvent également être confiées au service ainsi constitué.

Dans l'année suivant la création du service, l'établissement public de coopération intercommunale **délimite les zones** où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement. Il peut fixer

des **prescriptions techniques**, notamment pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement.

Les agents du service ont **accès aux propriétés privées** pour procéder au contrôle de ces prescriptions techniques ainsi que des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans le réseau public de collecte.

Lors de la création du service, l'établissement public de coopération intercommunale peut instituer la **taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales**, prévue par les articles L. 2333-97 à L. 2333-101 du CGCT.

Enfin, l'établissement peut, par convention avec un groupement auquel il appartient, convenir des modalités d'exercice des maîtrises d'ouvrages portant sur la gestion des eaux pluviales ou la prévention des risques d'inondation ou de submersion marine. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de l'article.

Le texte proposé pour **l'article L. 2224-39 du CGCT** prévoit que le président du conseil communautaire présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations.

Le texte proposé pour **l'article L. 2224-40 du CGCT** prévoit que, dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, la création du service de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations est de la compétence des départements concernés ou de leur groupement.

### **III – La position de la commission**

Dans l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi, sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État a **mis en doute l'équilibre financier de ce nouveau service public industriel et commercial** : « *En principe, un SPIC doit être financé à titre prépondérant par des redevances prélevées sur les usagers du service en contrepartie des prestations qu'il leur fournit. En l'absence de redevance, la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines prévue aux articles L. 2333-97 à L. 2333-101 du CGCT serait la seule recette du service, si du moins l'établissement public décide de l'instituer. Compte tenu de son objet et de sa structure, le produit de cet impôt affecté au service ne sera pas suffisant pour assurer son équilibre budgétaire, surtout si les missions du service sont étendues à la réalisation et l'exploitation des ouvrages destinés à la prévention des inondations. La modification de l'article L. 2224-2 du CGCT, pour autoriser la prise en charge du service par le budget général de l'établissement public, ne pourrait pas remédier à cet insuffisance structurelle des recettes du service, les conditions restrictives prévues à cet article limitant le recours à des subventions d'équilibre* ».

Pour mémoire, la taxe annuelle sur les eaux pluviales, facultative, qui a été instaurée par la loi sur l'eau n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 (article L. 2333-97 du CGCT), est due par les propriétaires de terrains et d'immeubles d'une superficie supérieure à 600 m<sup>2</sup> et raccordés aux installations de collecte, dans la limite de 1 euro par m<sup>2</sup>, avec un abattement de 10 à 90 % de son montant pour les contribuables qui auront réalisé des équipements évitant le déversement de telles eaux dans les ouvrages publics.

Par ailleurs, le Conseil d'État a relevé **plusieurs lacunes** dans le texte de l'article 29 : le champ de compétence du service de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations est incomplet ; l'établissement public de coopération intercommunale devrait être compétent également pour la délimitation des zones prévues pour l'implantation des installations destinées à la collecte, au stockage et au traitement des eaux pluviales et de ruissellement ; le pouvoir d'accès aux propriétés privées conféré aux agents du service devrait être encadré par des garanties conformes aux exigences constitutionnelles.

Pour toutes ces raisons, votre commission pour avis a jugé préférable de ne pas conserver cet article.

|                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Votre commission pour avis a supprimé cet article.</b></p> |
|------------------------------------------------------------------|

## CHAPITRE II

### UNIFICATION DE LA PLANIFICATION DE LA GESTION DES DÉCHETS

#### *Article 30*

*(art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-1 du code de l'environnement, art. L. 4424-37 et L. 4424-37-1[nouveau] du code général des collectivités territoriales)*

#### **Unification de la planification de la gestion des déchets**

**Commentaire : cet article prévoit l'unification en un plan unique de prévention et de gestion des déchets élaboré au niveau régional des trois plans distincts existant actuellement au niveau régional pour les déchets dangereux, au niveau départemental pour les déchets non**

**dangereux et au niveau départemental également pour les déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics.**

**I – Le droit existant**

En matière de prévention et de gestion des déchets, il existe actuellement **trois catégories différentes de plans**.

1° Pour les **déchets dangereux**, l'article L. 541-13 du code de l'environnement prévoit que chaque région est couverte par un plan régional ou interrégional de gestion et de prévention, qui fait un inventaire prospectif à terme de six et douze ans des quantités de déchets à traiter, recense les installations de traitement existantes, mentionne les installations qu'il apparaît nécessaire de créer et prévoit les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles susceptibles d'en perturber la collecte et le traitement.

Ce plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional, en concertation avec une commission consultative d'élaboration et de suivi composée des représentants des collectivités territoriales, de l'État et des organismes publics concernés, notamment l'agence régionale de santé, des organisations professionnelles concernées et des associations agréées de protection de l'environnement.

Le plan est soumis pour avis à la commission consultative, au représentant de l'État dans la région et aux conseils régionaux limitrophes. Il est éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois. Après avoir été mis à la disposition du public pendant deux mois, il est approuvé par délibération du conseil régional et publié.

2° Pour les **déchets non dangereux**, l'article L. 541-14 du code de l'environnement prévoit que chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion (la région Île-de-France étant couverte par un plan régional), qui dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets non dangereux produits et traités et des installations existantes, recense les projets d'équipements de traitement à modifier ou à créer, recense les programmes locaux de prévention des déchets ménagers, énonce les priorités à retenir compte tenu des évolutions démographiques et économiques prévisibles.

Ce plan fixe des objectifs de prévention des déchets, fixe des objectifs de tri à la source, de collecte sélective et de valorisation de la matière, fixe une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets correspondant à 60 % au plus des déchets produits sur le territoire, énonce les priorités pour la valorisation des composts issus des déchets organiques, prévoit les conditions permettant d'assurer la gestion dans des circonstances exceptionnelles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des

déchets. Il prévoit obligatoirement des installations de stockage de déchets non dangereux.

Ce plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général (du conseil régional en Île-de-France), les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence de collecte ou de traitement des déchets étant associés à son élaboration.

Le projet de plan est établi en concertation avec une commission consultative d'élaboration et de suivi composée de représentants des communes et de leurs groupements, du conseil général, de l'État, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs.

Le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'État dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes. Il est également soumis pour avis aux groupements compétents en matière de déchets et, lorsqu'elles n'appartiennent pas à un tel groupement, aux communes concernées par ce plan. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois. Le plan est alors soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général (du conseil régional pour la région Île-de-France).

3° Pour les **déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics**, l'article L. 541-14-1 du code de l'environnement, qui a été créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, prévoit que chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental (la région Île-de-France étant couverte par un plan régional), qui dresse l'inventaire des types, des quantités et des origines des déchets, recense les installations existantes de transit, de tri, de traitement et de stockage, énonce les priorités à retenir compte tenu des évolutions techniques et économiques pour la prévention de la production de déchets et pour la création d'installations nouvelles, fixe des objectifs de valorisation de la matière et de diminution des quantités stockées, privilégie l'utilisation des matériaux recyclés dans les chantiers du bâtiment. Il prévoit obligatoirement des installations de stockage des déchets inertes issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics, ainsi que la définition d'une organisation de collecte sélective et de valorisation matière des déchets.

Le plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général (du conseil régional en Île-de-France), les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets étant associés à son élaboration.

Le projet de plan est établi en concertation avec une commission consultative d'élaboration et de suivi composée de représentants du conseil général (du conseil régional en Île-de-France), des communes et de leurs

groupements, de l'État, des organismes publics intéressés, des professionnels concernés, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations agréées de consommateurs.

Le projet de plan est soumis pour avis au représentant de l'État dans le département, à la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu'aux conseils généraux des départements limitrophes. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s'ils n'ont pas été formulés dans un délai de trois mois. Le plan est alors soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil général (du conseil régional pour la région Île-de-France).

## II – Le dispositif proposé

L'article 30 de la présente proposition de loi organise la **fusion des trois catégories existantes** de plans de prévention et de gestion des déchets en **un type unique de plan régional ou interrégional**.

Le **paragraphe I** apporte les modifications nécessaires au code de l'environnement :

Le 1<sup>o</sup>) remplace les articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 par un **nouvel article L. 541-13** définissant le contenu et les modalités d'élaboration du plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets.

Ce plan comporte **obligatoirement** :

– un état des lieux de la gestion des déchets, un programme de prévention, une planification de la gestion des déchets aux termes de six et douze ans ;

– les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets ;

– des objectifs de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs compte tenu des évolutions démographiques, économiques et technologiques prévisibles ;

– une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes, cohérente avec l'objectif d'un dimensionnement des outils de traitement de ceux-ci par stockage ou incinération correspondant à 60 % au plus des déchets produits dans la zone géographique couverte par le plan ;

– des installations de stockage de déchets non dangereux et des installations de stockage des déchets inertes réparties en cohérence avec l'objectif de limiter en distance et en volume le transport des déchets.

Le plan peut **facultativement** :

– prévoir, pour certains types de déchets spécifiques, que les producteurs et les détenteurs de ces déchets pourront, compte tenu des effets sur l’environnement et la santé humaine ainsi que des conditions techniques et économiques, déroger à la hiérarchie des modes de traitement définie à l’article L. 541-1 du code de l’environnement, dans l’ordre : préparation en vue de la réutilisation ; recyclage ; toute autre valorisation, notamment énergétique ; élimination.

– tenir compte des besoins et des installations implantées dans les zones voisines de son périmètre d’application, afin de prendre en compte les bassins économiques et les bassins de vie.

Le plan est élaboré à l’initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional, selon la **procédure** suivante :

– le plan est établi en concertation avec une commission consultative d’élaboration et de suivi composée notamment des représentants des collectivités territoriales, de l’État, des organisations professionnelles concernées et des associations agréées de protection de l’environnement ;

– le projet de plan est soumis pour avis à la commission consultative d’élaboration et de suivi, au représentant de l’État dans la région, aux conseils généraux de la région et aux conseils régionaux limitrophes. Il est éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis, qui sont réputés favorables s’ils n’ont pas été formulés dans un délai de trois mois à compter de la réception du projet ;

– le projet de plan est alors soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l’environnement, puis approuvé par délibération du conseil régional et publié.

Le 2°) procède aux coordinations nécessaires dans l’article L. 541-15, qui prévoit la possibilité pour le représentant de l’État de demander au président du conseil général ou du conseil régional une nouvelle délibération sur le projet de plan, puis l’autorise à l’élaborer ou le réviser lui-même lorsque le conseil régional ou le conseil général, après avoir été invité à y procéder, ne l’a pas adopté dans un délai de dix-huit mois.

Le 3°) procède à une adaptation à Mayotte de la procédure de publicité du plan de prévention et de gestion des déchets, qui ne fera pas l’objet d’une enquête publique, mais sera simplement mis à la disposition du public pendant deux mois avant d’être approuvé par délibération du conseil général.

Le 4°) est manifestement une erreur, puisqu’il procède à l’abrogation d’un article L. 655-1-1 du code de l’environnement qui n’existe pas.

Le **paragraphe II** apporte des modifications aux dispositions du code général des collectivités territoriales spécifiques à la collectivité territoriale de Corse en matière de déchets :

Le 1°) remplace la référence aux trois catégories existantes de plans de prévention et de gestion des déchets par une référence au nouveau plan unifié dans l'article L. 4424-37 du CGCT, qui en prévoit l'élaboration par une commission composée de représentants de la collectivité territoriale de Corse, des départements, des communes et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, des services de l'État concernés, des chambres consulaires, des organisations professionnelles concourant à la production et à la gestion des déchets et des associations agréées de protection de l'environnement. Le projet de plan est, en outre, soumis pour avis au conseil économique, social et culturel de Corse.

Le 2°) créé dans le CGCT un article L. 4424-37-1 qui, par dérogation au droit commun, autorise l'Assemblée de Corse à fixer une limite maximale aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes supérieure à 60 % de la quantité de ces déchets produits dans la zone géographique couverte par le plan.

Le **paragraphe III** aménage dans le temps le processus de fusion :

D'une part, il est précisé que les plans régionaux ou interrégionaux de prévention et de gestion des déchets sont élaborés et approuvés **dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.**

D'autre part, il est précisé que les plans relevant des trois catégories existant antérieurement à la promulgation de la loi restent en vigueur jusqu'à la publication du nouveau plan régional ou interrégional couvrant leur périmètre d'application.

### **III – La position de la commission**

La réforme proposée par l'article 30 de la présente proposition de loi apparaît comme une **mesure de rationalisation**, davantage que de simplification.

L'unification au niveau régional des trois catégories existantes de plans de prévention et de gestion des déchets, dont deux sont actuellement de niveau départemental, aboutirait à généraliser à l'ensemble de la France la situation qui est déjà celle de l'Île-de-France, où le conseil régional est compétent tant pour les déchets dangereux que pour les déchets non dangereux ou pour les déchets issus de chantiers du bâtiment et travaux publics.

**Cette fusion peut être considérée comme le prolongement d'une réflexion déjà amorcée au Sénat.**

Lors de l'examen en 2009 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire avait introduit dans l'article L. 541-14 du code de l'environnement une disposition visant à autoriser l'harmonisation de la gestion des déchets en fonction d'un bassin



économique ou d'un bassin de vie en permettant de sortir du périmètre administratif et de donner ainsi plus de cohérence aux projets dans le respect du principe de proximité. Son rapporteur, Dominique Braye, considérait qu'« *il apparaît logique, en effet, d'éviter les situations absurdes dans lesquelles l'utilisation d'une installation de traitement des déchets d'un département voisin est impossible alors qu'elle est plus pertinente du point de vue économique et environnemental* »<sup>1</sup>.

L'année d'après, la mission commune d'information sur le traitement des déchets, présidée par Dominique Braye, avait relevé que le périmètre départemental pouvait apparaître, s'agissant de la planification, relativement artificiel dans certains cas. C'est pourquoi son rapporteur, Daniel Soulage, avait estimé « *opportun d'assouplir le périmètre de la planification en envisageant une élaboration du plan départemental à l'échelle des bassins de vie et en l'adaptant aux territoires* »<sup>2</sup>.

**Votre commission pour avis est donc favorable à la mesure proposée, sous réserve que toutes les parties concernées soient effectivement associées à l'élaboration du nouveau plan régional unique de prévention et de gestion des déchets.**

Elle a donc adopté, outre un amendement rédactionnel, deux amendements qui précisent la composition de la commission consultative d'élaboration et de suivi :

– l'un qui prévoit qu'elle comporte des **représentants « du conseil régional, des conseils généraux, des communes et de leurs groupements »**, plutôt que « des collectivités territoriales » ;

– l'autre qui maintient parmi ses membres des **représentants des associations agréées de consommateurs**, comme dans le droit existant.

**Les dispositions de l'article spécifiques à la Corse posent des difficultés de deux ordres.** Sur la forme, elles auraient dû faire l'objet d'une consultation préalable de l'Assemblée de Corse, en application du V de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, qui vaut pour les propositions de loi comme pour les projets de loi. Sur le fond, elles permettraient à la Corse de dépasser la limite des capacités d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes fixée pour toutes les autres régions à 60 % de la quantité des déchets produits dans la zone géographique couverte par le plan.

Votre commission pour avis a considéré qu'il était admissible de maintenir les dispositions proposées pour l'article L. 4424-37 du CGCT, dans la mesure où elles procèdent aux coordinations strictement nécessaires, sans

---

<sup>1</sup> Rapport n° 532 – (2008-2009) – page 432.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 571 – (2009-2010) – page 90.

rien changer à la composition de la commission consultative d'élaboration propre à la Corse.

**En revanche, votre commission pour avis a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'ouvrir la faculté de dépasser la limite de 60 % des déchets produits, pour le dimensionnement des installations d'incinération et d'enfouissement, sans que l'Assemblée de Corse ait été préalablement consultée sur l'opportunité de cette dérogation, et a adopté en conséquence un amendement de suppression du texte proposé pour l'article L. 4424-37-1 du CGCT.**

**Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi amendé.**

### **CHAPITRE III**

#### **DÉVELOPPEMENT DURABLE**

##### *Article 31*

*(art. L. 229-26 du code de l'environnement)*

#### **Plan-climat énergie intercommunal**

**Commentaire : cet article tend à autoriser les communes de plus de 50 000 habitants, tenues d'élaborer un plan climat-énergie territorial, de confier cette mission à l'intercommunalité dont elles sont membres.**

#### **I – Le droit existant**

L'article L. 229-26 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, fait obligation aux régions, aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, ainsi qu'aux communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants d'adopter un **plan climat-énergie territorial (PCET)** avant le 31 décembre 2012.

Ce PCET, qui peut constituer le volet climat d'un projet territorial de développement durable, ou Agenda 21 local, tient compte du **bilan des**

**émissions de gaz à effet de serre** prévu à l'article L. 229-25 du code de l'environnement.

Le PCET définit, **dans les champs de compétences respectifs de chacune des collectivités publiques concernées** :

1° Les **objectifs stratégiques et opérationnels** de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ;

2° Le **programme des actions à réaliser** afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat ;

3° Un **dispositif de suivi et d'évaluation** des résultats.

Le PCET doit être **compatible** avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie défini à l'article L. 222-1 du code de l'environnement. Il doit être **pris en compte** par les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. Il doit être mis à jour au moins tous les cinq ans.

À ce jour, l'Observatoire des plans climat-énergie territoriaux mis en place par l'ADEME recense **357 PCET**, alors qu'environ 500 collectivités de plus de 50 000 habitants seraient concernées par l'obligation d'en adopter un avant le 31 décembre 2012.

## **II- Le dispositif proposé**

Le présent article complète l'article L. 229-26 du code de l'environnement par un alinéa qui permet au conseil municipal d'une commune de plus de 50 000 habitants d'autoriser, le cas échéant, la métropole, la communauté urbaine, la communauté d'agglomération ou la communauté de communes dont elle est membre à élaborer un PCET intercommunal et à organiser les modalités de mise en œuvre de ce plan.

Selon l'exposé des motifs, cette disposition peut favoriser, sur une base volontaire, des actions communes et concertées entre les différentes échelles de territoire, ainsi qu'une mutualisation des différentes étapes d'élaboration du plan. La commune restera cependant en charge de l'application des actions relevant de sa compétence ou de la gestion de son patrimoine.

**Il convient de souligner que cette disposition n'a pas pour effet de donner compétence à l'intercommunalité pour faire un PCET : celle-ci est déjà tenue d'en adopter un en vertu du premier alinéa de l'article L. 229-26 du code de l'environnement.**

### **III – La position de la commission**

Cette disposition se présente effectivement comme une mesure de simplification. L'élaboration d'un PCET par une intercommunalité pour le compte d'une commune de plus de 50 000 habitants qui en est membre est une garantie de cohérence et d'économie de moyens.

Toutefois, cette mesure mérite d'être précisée sur un point. Comme l'a fait observer le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, la nature juridique de l'autorisation donnée par le conseil municipal ne ressort pas clairement : s'agit-il d'un **transfert de compétences** ou d'une **délégation de compétences** de la commune vers l'intercommunalité ?

**Votre commission pour avis a adopté un amendement tendant à préciser expressément qu'il s'agit d'une délégation de compétences.**

Le régime de la délégation de compétences est organisé par le code général des collectivités territoriales, dont l'article L. 1111-8 prévoit que toute délégation de compétences entre collectivités territoriales est régie par une convention qui en fixe la durée et en définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

D'autre part, considérant que par définition la faculté de déléguer leur compétence en matière de PCET à une intercommunalité ne peut intéresser que les communes de plus de 50 000 habitants qui n'en ont pas encore adopté, **votre commission pour avis propose de reporter d'un an la date-butoir fixée par l'article 229-26 du code de l'environnement, jusqu'au 31 décembre 2013.**

|                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Votre commission pour avis a adopté cet article ainsi amendé.</b></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------|

## EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 9 octobre 2012

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Rémy Pointereau sur la proposition de loi n° 779 (2012-2011) de simplification des normes applicables aux collectivités locales et à l'examen des amendements de commission portant sur les articles délégués au fond par la commission des lois.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Notre commission est saisie pour avis de quatre articles de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, présentée par notre collègue Eric Doligé. Je vous rappelle qu'au début de cette année, la commission de l'économie et du développement durable, antérieurement à sa partition, s'était saisie pour avis des dispositions de ce texte relatives à l'urbanisme et à l'environnement, et en avait confié l'examen à notre collègue Martial Bourquin. Toutefois, la commission des lois, à qui le texte a été envoyé au fond, avait alors estimé que la brièveté du délai d'examen fixé par l'ordre du jour ne lui permettait pas d'approfondir un certain nombre de mesures proposées par le texte qui méritaient une réflexion plus aboutie. Elle avait, en conséquence, présenté au Sénat une motion de renvoi en commission, qui a été votée lors de la séance publique du 15 février 2012.

La proposition de loi étant à nouveau inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat, notre commission s'est saisie pour avis uniquement des dispositions relatives à l'environnement, qui sont seules de sa compétence. Les dispositions relatives à l'urbanisme seront parallèlement examinées par la commission des affaires économiques. Ce sont donc les quatre articles constituant le Titre IV « Environnement » que nous avons à examiner aujourd'hui. La commission des lois nous les a délégués au fond, ce qui signifie que nous devrions également donner notre avis sur les amendements à ces articles qui ont été déposés auprès de la commission des lois par d'autres sénateurs.

Je serai bref en ce qui concerne le constat de l'inflation normative dont sont victimes les collectivités territoriales. La nécessité d'une simplification est aujourd'hui unanimement reconnue. L'Association des maires de France évalue à 400 000 le nombre des normes techniques que les élus locaux sont censés faire appliquer. Nous sommes tous alertés de ce phénomène, en tant que sénateurs chargés de la mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales. Notre collègue Claude Belot a présenté, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la

décentralisation, un rapport intitulé « La maladie de la norme ». Il y soulignait combien cette inflation normative est lourde de conséquences.

Afin d'illustrer cette inflation normative, je peux prendre comme exemple les règles applicables en matière de service public de l'assainissement non collectif (SPANC), qui sont un cas d'école d'imposition de contraintes nouvelles aux collectivités territoriales sans que toutes les conséquences en soient bien mesurées. Institué par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SPANC devait être mis en place avant la fin 2005. Or, en 2004, il est apparu que la grande majorité des communes n'avaient encore réussi ni à informer les propriétaires, qui continuaient pour la plupart à ignorer la législation, ni à trouver pour ce service des modalités pratiques d'organisation, de fonctionnement et de financement. Prenant acte de ce retard, la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 a repoussé l'entrée en vigueur du premier contrôle des installations existantes au 31 décembre 2012 et revu le régime du SPANC. La loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II a modifié à nouveau cette législation non aboutie, en prévoyant que la commune devra examiner, au stade de la demande du permis de construire, la conception des installations à réaliser ou à réhabiliter, et qu'elle pourra effectuer des travaux d'office aux frais du propriétaire afin de mettre en conformité une installation défailante.

Alors que l'échéance du 31 décembre 2012 approche, la mise en œuvre du SPANC apparaît toujours aussi problématique sur le terrain, comme le souligne une sévère analyse faite par le Conseil d'État, dans son rapport de 2010 sur le droit de l'eau. Celui-ci observe que 70 % à 80 % des quelques 5 millions de fosses septiques existantes seraient non conformes aux normes en vigueur. Ce qui, au rythme actuel des réhabilitations, estimé à 30 000 par an, implique un délai de cent trente ans pour revenir à une situation normale.

Afin d'endiguer cette marée normative, une Commission consultative d'évaluation des normes a été mise en place en 2008, sur une idée de notre ancien collègue Alain Lambert. Cette formation restreinte du Comité des finances locales est obligatoirement consultée sur les projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités. Toutefois, ses avis ne sont pas conformes, et ne s'imposent pas au Gouvernement.

Plus récemment, en janvier 2011, le Président de la République a confié à notre collègue Éric Doligé une mission destinée à proposer des mesures concrètes de simplification pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent sur nos collectivités territoriales. Dans son rapport remis le 16 juin 2011, Éric Doligé n'en formule pas moins de 268 propositions concrètes, visant à réduire les coûts pour les collectivités territoriales et à faciliter la réalisation de leurs projets, dans quinze domaines de l'action locale. Sa proposition de loi, déposée sur le bureau du Sénat le 4 août 2011, s'inspire très directement de son travail de parlementaire en mission. Les 33 articles de ce texte ne reprennent certes qu'une petite partie des

268 propositions avancées, mais celles-ci n'étaient pas toutes de nature législative.

Sur les quatre articles dont nous sommes saisis, l'article 28 tend, d'une part, à reporter de six à neuf mois le délai, à compter de la clôture de l'exercice, dans lequel le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doit présenter le rapport annuel sur le prix et la qualité du service pour ce qui concerne notamment les services de distribution d'eau potable et d'assainissement. D'autre part, il rend obligatoire la transmission des données du rapport au système d'information de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Je vous proposerai un amendement destiné à rendre facultative cette transmission, pour les communes de moins de 3 500 habitants.

L'article 29 propose de faire du service de gestion des eaux pluviales, actuellement service public administratif, un service public industriel et commercial, comme le sont déjà les services de distribution d'eau potable et d'assainissement. Cette réforme semble, a priori, de nature à homogénéiser les conditions de fonctionnement de tous les services locaux en charge de l'eau et de l'assainissement.

Toutefois, comme le souligne le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi à la demande du président du Sénat, ce changement de nature devrait impliquer un financement par redevance. Or, le texte de l'article 29 ne prévoit pas d'autres ressources que l'affectation de la taxe annuelle sur les eaux pluviales, facultative et d'un rendement très insuffisant, et que l'imputation des dépenses sur le budget général de la collectivité, par dérogation aux principes généraux des services publics industriels et commerciaux. Le dispositif soulève d'autres difficultés, toujours selon le Conseil d'État, notamment une absence d'encadrement du pouvoir d'accès aux propriétés privées conféré aux agents du service des eaux pluviales. Je vous propose donc la suppression de cette disposition, manifestation inaboutie. Éric Doligé est d'ailleurs du même avis, puisqu'il a lui-même présenté un amendement de suppression de l'article.

L'article 30 prévoit d'unifier au niveau régional, en un plan unique de prévention et de gestion des déchets, les trois catégories de plans existant actuellement : le plan régional de gestion des déchets dangereux, le plan départemental de gestion des déchets non dangereux et le plan départemental de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et travaux publics. À cet article, je vous propose trois amendements. Le premier, pour faire figurer dans la commission consultative qui contribue à l'élaboration et au suivi du plan régional unifié, des représentants des groupements de communes. Le deuxième, pour y faire siéger des représentants des associations agréées de consommateurs, comme c'est actuellement le cas au niveau des plans départementaux. Le troisième, pour supprimer une disposition qui autoriserait la Corse à déroger à la limite de 60 % de la quantité des déchets produits, fixée pour le dimensionnement des installations d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes. En effet, l'Assemblée de Corse n'a pas été préalablement

consultée sur l'opportunité de cette dérogation, comme elle aurait dû l'être en vertu de l'article L. 2424-37 du code général des collectivités territoriales.

L'article 31 permet aux communes de plus de 50 000 habitants, qui sont tenues d'élaborer un plan climat-énergie territorial, de confier cette mission à une intercommunalité dont elles sont membres. À cet article, je vous propose, d'une part, de préciser qu'il s'agit d'une délégation et non pas d'un transfert de compétence, d'autre part, de reporter du 31 décembre 2012 au 31 décembre 2013 la date-butoir pour adopter les plans climat-énergie territoriaux. En effet, il m'a paru que cette faculté de déléguer à une intercommunalité la mission de réaliser leur plan climat-énergie territorial ne pouvait, par définition, intéresser que les communes qui n'en avaient pas encore adopté.

**M. Charles Revet.** - Je voudrais d'abord remercier l'auteur de la proposition de loi, notre collègue Éric Doligé, qui travaille sur ces dossiers depuis de longs mois. Il a pointé des difficultés qui préoccupent tous les élus locaux. Je voudrais ensuite vous livrer quelques réflexions. Les états généraux de la démocratie territoriale viennent d'avoir lieu. A cette occasion, nous n'avons entendu qu'une seule demande : que cesse l'inflation des normes ! C'est une réaction de l'ensemble des maires de France, qui ont tous soulevé le problème. Les conséquences financières de cet empilement de normes sont lourdes.

**M. Alain Houpert.** – Cette proposition de loi est attendue par tous les élus locaux. Elle propose des mesures de simplification courageuses, alors que les normes sont souvent considérées comme des acquis par certaines associations et qu'il est difficile d'en supprimer. Les normes d'assainissement, que vous avez citées en exemple, ne sont pas applicables ni supportables financièrement. Depuis 2007, les travaux de fourniture d'eau potable et d'assainissement des communes ne reçoivent plus de fonds communautaires. Les conseils régionaux se sont désengagés en conséquence, tandis que les agences de l'eau ne financent que l'amélioration des points noirs. Il faut faire pression pour que l'Union européenne et les régions contribuent de nouveau à leur financement. Si l'on veut de la vie dans nos territoires, il faut les irriguer !

**M. Hervé Maurey.** – Je me réjouis de l'examen en séance publique de cette proposition de loi. C'est un texte important. Les élus locaux sont préoccupés par les normes, parce qu'elles sont difficiles à mettre en œuvre et représentent un coût financier considérable. Ce texte n'a pas la prétention de régler toutes les questions et de mener toutes les simplifications souhaitables en matière de police de l'eau, d'urbanisme, d'accessibilité, etc. J'ai bien noté que le Président de la République a déclaré qu'il fallait supprimer une norme chaque fois qu'on en crée une nouvelle. Cette règle constituerait déjà un premier pas, mais ne sera pas suffisante.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Le service public de l'assainissement non collectif représente un coût non seulement pour les communes, mais aussi pour les usagers propriétaires d'installations privées. Il



est vrai que tous les élus locaux ont manifesté leur lassitude à l'égard de l'accumulation de normes lors des états généraux de la démocratie territoriale. Mais je pense d'abord aux maires ruraux, qui ne peuvent pas s'appuyer sur des services techniques étoffés pour appliquer ces normes.

**M. Raymond Vall, président.** – Je remercie Rémy Pointereau pour son rapport. C'est un sujet important, sur lequel notre commission devra être vigilante.

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

À l'article 28, la commission a adopté un amendement rendant facultatif, pour les communes de moins de 3 500 habitants, la transmission à l'ONEMA des données du rapport annuel sur le prix et la qualité du service et donné un avis défavorable à l'amendement rédactionnel n° 13 de M. Eric Doligé.

La commission a adopté l'article 28 ainsi rédigé.

À l'article 29, la commission a adopté un amendement de suppression et donné un avis favorable à l'amendement de suppression identique n° 14 de M. Eric Doligé.

La commission a supprimé l'article 29.

À l'article 30, la commission a adopté quatre amendements tendant, respectivement, à faire figurer des représentants des groupements de communes dans la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan régional de prévention et de gestion des déchets ; à faire figurer dans cette commission consultative des représentants des associations agréées de consommateurs ; à rectifier une erreur matérielle ; à supprimer les dispositions dérogatoires autorisant la Corse à dépasser la limite de 60 % de la quantité annuelle des déchets produits fixée pour le dimensionnement des installations d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes. Puis elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 15 de M. Eric Doligé.

La commission a adopté l'article 30 ainsi rédigé.

À l'article 31, la commission a adopté un amendement tendant, d'une part à reporter au 31 décembre 2013 la date-butoir fixée pour l'adoption des plans climat-énergie territoriaux et, d'autre part, à préciser que l'autorisation donnée par une commune de plus de 50 000 habitants à l'intercommunalité dont elle est membre de réaliser pour son compte le plan climat-énergie territorial est une délégation et non pas un transfert de compétences. Puis elle a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression de M. Eric Doligé.

La commission a adopté l'article 31 ainsi rédigé.



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Article 28

#### *Amendement n° 1*

Alinéas 3 et 4

Rédiger comme suit ces alinéas :

2° le cinquième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Un décret détermine les conditions d'application du présent article. Il précise notamment les indicateurs techniques et financiers qui doivent figurer dans le rapport annuel et qui sont transmis par voie électronique au système d'information prévu à l'article L. 213-2 du code de l'environnement. Il définit, en tenant compte de la taille des communes, les modalités d'application de cette transmission, qui est facultative pour les communes de moins de 3500 habitants, et en fixe l'entrée en vigueur au plus tard au 31 décembre 2015 ».

### Article 29

#### *Amendement n° 2*

Supprimer cet article.

### Article 30

#### *Amendement n° 3*

Alinéas 16

Dans la première phrase de cet alinéa, remplacer les mots :

des collectivités territoriales,

par les mots :

du conseil régional, des conseils généraux, des communes et de leurs groupements,

#### *Amendement n° 4*

Alinéa 16

Dans la première phrase de cet alinéa, après le mot :

concernées

insérer les mots :

, des associations agréées de consommateurs

*Amendement n° 5*

Alinéa 22

Supprimer cet alinéa.

*Amendement n° 6*

Alinéa 27 et 28

Supprimer ces deux alinéas.

Article 31

*Amendement n° 7*

Rédiger comme suit cet article :

L'article L. 229-26 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° au premier alinéa, l'année : « 2012 » est remplacée par l'année : « 2013 » ;

2° après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les communes de plus de 50 000 habitants peuvent déléguer, le cas échéant, à la métropole, la communauté urbaine, la communauté d'agglomération ou la communauté de communes dont elles sont membres la compétence d'élaborer un plan climat-énergie territorial intercommunal et d'organiser les modalités de sa mise en œuvre. Le contenu du plan climat-énergie territorial intercommunal porte à la fois sur les champs de compétence de l'intercommunalité et sur ceux de la commune concernée.