DEDD-
G.Stephan- P.Delaère
26 mai 2010
Note n°

A l'attention des directeurs d'associations départementales de maires
Réunion du 8 juin

Projet de loi *portant* engagement national *pour* l'environnement (Grenelle II)
Texte adopté à l'Assemblée nationale

Le projet de loi dit « Grenelle II » traduit dans le droit national les engagements pris lors des table-rondes du Grenelle.

Adopté le 8 octobre au Sénat, il a récemment été examiné par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale puis adopté en séance le 7 mai. Le texte, déclaré en urgence, fera l'objet d'une seule lecture. Il sera adopté à l'issue de son examen en commission mixte paritaire les 15 et 16 juin.

L'AMF a participé activement aux travaux conduits dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Elle a pris part à l'ensemble des groupes de travail, aux table-rondes ainsi qu'à divers comités opérationnels et a d'ailleurs présidé le comité opérationnel « collectivités exemplaires ». L'AMF a pu, tout au long de ce processus, formuler de nombreuses propositions.

Les positions du Bureau ont été transmises à la commission des affaires économiques du Sénat, en lecture par le biais d'amendements, puis à la commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Des amendements ont également été déposés en séance.
Un grand nombre des demandes de l'AMF ont été satisfaites au cours de ces différents examens et le texte modifié en ce sens.

Cette note présente l'état du texte au regard des positions et des modifications proposés par l'AMF sur le projet de loi issu de la commission développement durable de l'Assemblée nationale.

L'AMF A AINSI OBTENU SATISFACTION A L'OCCASION DES DIFFERENTES LECTURES DU TEXTE SUR LES POINTS SUIVANTS :

- la **mise à disposition gratuite des méthodes d'établissement des bilans carbone** développée par l'ADEME (article 26) ;
- le **maintien facultatif du transfert du PLU à l'intercommunalité** (article 10) ;
- la **consultation de l'ensemble des communes concernées lors de l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique** et non uniquement de celles dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme (article 45) ;
- l'introduction dans le texte d'un **chapitre additionnel consacré aux politiques territoriales de développement durable conduites par les collectivités et leur reconnaissance comme outils de contractualisation**. L'objectif est, d'une part, de réaffirmer l'intérêt porté par l'Etat aux Agendas 21 locaux qui demeurent les projets territoriaux de développement durable les plus fréquemment mis en place par les collectivités, et, d'autre part, de prévoir les modalités de soutien accordé par l'Etat et de la contractualisation prévue dans la loi Grenelle I. (article 100 ter, quater et quinquies). Les amendements de l'AMF avaient été adoptés au Sénat avec avis

favorable de la commission et du gouvernement : *« L'Etat encouragera les agendas 21 locaux portés par les collectivités. Il soutiendra ces projets et pourra en accompagner l'élaboration et l'animation. Il pourra également soutenir les actions de ces agendas répondant aux enjeux du Grenelle. Des conventions territoriales particulières peuvent être conclues entre l'Etat et les collectivités pour fixer les modalités d'accompagnement technique et financier. »*
L'introduction de ce nouveau chapitre consacré aux agendas 21 ouvre des perspectives de financement intéressantes au niveau national, mais aussi européen. Il consacre en outre le rôle primordial et l'action importante réalisés par les collectivités territoriales pour le développement durable ;
- le **maintien du seuil de 50 000 habitants pour l'obligation de produire le rapport d développement durable** demandé aux collectivités (article 101).

LES POINTS SUIVANTS CONCERNENT LES TOUS DERNIERS DEBATS EN LECTURE A L'ASSEMBLEE NATIONALE, NOTAMMENT LES DISPOSITIONS NOUVELLES INTRODUITES EN COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE.

- ✓ Titre 1er bâtiments et urbanisme

Financement des travaux d'amélioration thermique des bâtiments :
L'AMF souhaitait que les communes puissent bénéficier des mêmes aides financières que les bailleurs sociaux pour la rénovation thermique de leurs bâtiments.
L'AMF proposait ainsi de réintroduire une disposition obtenue au Sénat puis supprimée en commission à l'Assemblée nationale. Il s'agissait de prévoir, conformément à la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, des incitations financières (enveloppe à taux privilégié) pour les collectivités qui engagent un programme de rénovation thermique de leur patrimoine immobilier. *Un amendement a été présenté en séance mais non adopté. L'article a été adopté conforme. Il ne sera donc pas examiné en CMP.*

Directives territoriales d'aménagement et de développement durable :
L'article 5 élargit fortement le champ des directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), qui traduisent les objectifs de l'Etat dans des politiques stratégiques pour les collectivités. En effet, elles ont vocation à déterminer les objectifs et les orientations de l'Etat en matière « d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications numériques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre ».
Or, si les DTADD ne sont plus opposables aux documents d'urbanisme, l'Etat se réserve en réalité la possibilité de les mettre en œuvre directement par le biais d'un projet d'intérêt général (PIG) dans un délai de 12 ans à compter de leur adoption.

C'est pourquoi l'AMF souhaitait, qu'en cas d'avis défavorable de la majorité des collectivités et établissements publics consultés, le projet de DTADD puisse faire l'objet d'une nouvelle concertation sur les dispositions contestées. Cette modification est importante compte tenu de l'impact de ces DTADD dans des domaines de compétences importants des collectivités territoriales.
Ce point n'a pas été entendu.

Extension du principe de constructibilité limitée.

Le principe de la « constructibilité limitée », fixé depuis plusieurs années par l'article L.122-2 du code de l'urbanisme, s'est parfois révélé utile pour maîtriser l'étalement urbain à proximité des agglomérations.
C'est pourquoi le Sénat a souhaité étendre ce principe, consistant à interdire la modification ou la révision d'un PLU en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une zone à urbaniser, aux communes non couvertes par un SCOT situées à moins de 15 kilomètres d'une agglomération, non plus de 50.000 habitants mais de 15.000 habitants, à compter du 1er janvier 2013 et surtout sur l'ensemble du territoire national non couvert par un SCOT, à compter du 1er janvier 2017.

L'AMF a proposé, par voie d'amendement, de supprimer cette dernière disposition visant à étendre, à l'excès, ce principe de « constructibilité limitée » et qui apparaît peu adaptée pour des territoires ruraux très éloignés des agglomérations et qui ne sont pas réellement « porteurs » d'étalement urbain.
Ce point n'a pas été entendu.

Plan local d'urbanisme et périmètre intercommunal

L'article 10 du projet de loi prévoit qu'un PLU intercommunal couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI.
Cette disposition présente certes une cohérence au regard de l'objectif défini par l'article 7.II.c) de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (« Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération »).

Toutefois, la couverture intégrale du territoire intercommunal apparaît manifestement disproportionnée pour certains territoires sans enjeu sensible en termes d'habitat et de déplacements, en particulier pour des communes rurales pour lesquelles une carte communale reste un document d'urbanisme pertinent.
Aussi, l'AMF a proposé que le PLU puisse ne pas couvrir l'intégralité du territoire , l'amendement préservant la cohérence intercommunale grâce au rapport de conformité établi entre la carte communale et le PADD, que cette carte soit déjà existante, créée dans le cadre de l'élaboration du PLU intercommunal ou modifiée ultérieurement.
Ce point n'a pas été entendu.

- ✓ Titre II : transports

Exercice de la compétence « vélos en libre service »
Le projet de loi proposait d'habiliter les communautés de communes à mettre en place un service de mise à disposition de bicyclettes en libre-service, sans aucune indication sur les modalités et la date de transfert par les communes.
Au regard des principes de spécialité et d'exclusivité, cela revient à réserver la compétence aux communautés et à interdire toute intervention des communes membres dans ce domaine.
L'AMF proposait de préciser que le transfert de la compétence « velib » aux communautés de communes s'inscrivait dans le cadre de l'intérêt communautaire et en clarifie par conséquent les modalités juridiques.
Ce point n'a pas été entendu.

Un autre amendement de l'AMF précisait que le transfert de la compétence «velib» s'inscrit dans le cadre de l'intérêt communautaire des compétences des communautés d'agglomération et en clarifie par conséquent les modalités juridiques.
Ce point n'a pas été entendu.

- ✓ Titre 3 : énergie et climat

Prise en charge des coûts de renforcement des réseaux de distribution d'électricité

Les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 25, résultant d'un amendement soutenu par l'AMF, permettent d'exclure de la charge financière supportée par la collectivité qui délivre le permis de construire ou d'aménager, les frais de raccordement, en basse tension, aux réseaux de distribution électrique, qui correspondent à des opérations de « renforcement » (remplacement ou adaptation d'ouvrages existants). Afin d'alléger davantage encore la charge financière supportée par les communes dans les zones très urbaines et pour les opérations d'aménagement , l'AMF souhaitait étendre ces nouvelles dispositions au raccordement en moyenne tension.

Ce dernier point n'a pas été entendu..

Obligation pour les collectivités de réaliser un bilan de ses émissions de gaz à effet de serre et un plan climat énergie territorial

Sans remettre en cause la pertinence d'établir ou de faire établir un bilan des émissions de gaz à effet de serre à chaque niveau territorial, l'AMF proposait de permettre un délai suffisant entre deux bilans pour mettre en œuvre des actions correctives. Le délai proposé par l'AMF entre deux bilans était de 6 ans (durée d'un mandat municipal).

L'AMF souhaitait que le périmètre du bilan coïncide avec celui prévu par la méthode développée par l'ADEME. La méthode des « bilans carbone » de l'ADEME emploie le terme de « services » et non de « compétences ». Cette méthode étant la plus fréquemment employé par les collectivités, il aurait été préférable, dans un souci de cohérence, d'utiliser la terminologie « services ».
Cette rédaction aurait également facilité pour les collectivités l'obtention des bilans des émissions de gaz des services gérés en délégation.

Par un autre amendement, l'AMF proposait d'éviter l'empilement de plans climat énergie territoriaux à l'échelle d'un même territoire en supprimant les communes de la liste des collectivités concernées.

Dans un souci de rationalisation de la dépense publique, l'AMF souhaitait que les collectivités de plus de 50 000 habitants puissent choisir de mettre en place un agenda 21 ou un plan climat énergie territorial. Elle souhaitait aussi que les collectivités disposant d'un agenda 21, dès lors qu'il comporte un volet conséquent dédié à la lutte contre le changement climatique, soient dispensées de l'obligation de mettre en place un plan climat énergie territorial.

Les 3 amendements à l'article 26 proposés par l'AMF ont été transmis à la commission mixte paritaire.

Certificats d'économie d'énergie.

L'AMF avait proposé un amendement afin de maintenir en l'état pour les collectivités le champ de leurs actions éligibles à l'établissement de certificats d'économie d'énergie. Il s'agissait de leur permettre de continuer à obtenir des certificats pour des actions aboutissant à des économies d'énergie réalisées par des tiers sur leur territoire.

Un amendement de repli proposait de maintenir en l'état ce champ pour les collectivités couvertes par un plan climat énergie territorial. Il s'agit de permettre à ces collectivités de continuer à obtenir des certificats pour des actions aboutissant à des économies d'énergie réalisées par des tiers sur leur territoire dans la mesure où elles ont élaboré un plan d'action visant à lutter contre le changement climatique.

Ces amendements n'ont pas été adoptés.

Articulation entre les zones de développement de l'éolien et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie.
Un article ajouté en commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale rend impossible la création de nouvelles zones de développement de l'éolien en l'absence de schéma régional du climat publié au 31 décembre 2011.
L'AMF pensait qu'il serait effectivement préférable que les zones de développement de l'éolien (ZDE) qui seront créées postérieurement à la publication du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie soit situées dans les parties de territoire identifiées comme pertinentes par le dit schéma. Néanmoins, l'AMF estimait regrettable de bloquer totalement le développement de l'éolien si le schéma n'était pas adopté.
L'AMF a ainsi déposé un amendement ayant pour objet de maintenir le principe d'une cohérence entre les zones identifiées comme pertinentes par le schéma et les futures ZDE sans toutefois conditionner la création de nouvelles ZDE à l'existence du schéma.
Cet amendement a été satisfait.

- ✓ Titre IV : eau et biodiversité

Compétences des agences de l'eau.
Un article du texte modifiait radicalement la fonction des agences de l'eau, en leur permettant de devenir des propriétaires fonciers. L'AMF estimait préférable que les agences de l'eau poursuivent leur mission d'assistance, notamment aux collectivités.
Elle a donc proposé un amendement ayant pour objet de limiter l'intervention des agences de l'eau à l'aide aux collectivités pour les acquisitions foncières, en vue de la protection des zones humides.

Ce point avait été entendu au Sénat. Les députés ont souhaité rétablir cette disposition.

Missions des communes en matière d'assainissement non collectif et conditions d'exécution des travaux prescrits à l'occasion du contrôle des installations.
L'AMF proposait par amendement rédactionnel, de préciser que le contrôle des installations neuves ou à réhabiliter ne doit pas se limiter au constat de non-conformité mais aussi indiquer au propriétaire les travaux à effectuer, le cas échéant.

Le texte n'envisageait pas l'éventualité que les installations d'assainissement non collectif existantes contrôlées puissent être conformes. L'AMF proposait de préciser que le contrôle des installations autres que neuves ou à réhabiliter peut aboutir à un constat de bon fonctionnement. Il s'agissait de rappeler cette éventualité tout en prévoyant la prescription de travaux, s'il y a lieu.

L'AMF proposait de préciser que lorsque la commune réalise, pour le compte d'un particulier, les travaux prescrits dans le document de contrôle, le remboursement des frais engagés par la commune incombe, selon le cas et en cohérence avec le code de la santé publique, à l'occupant ou au propriétaire.

Ces amendements, essentiellement rédactionnels, portaient sur une section du texte ajoutée entièrement en commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Ils n'ont pas été adoptés.

Inventaire des réseaux de distribution d'eau et fixation, par décret, d'un taux de perte en eau de référence.
La gestion des masses d'eau en France est organisée par bassin hydrographique. Les comités de bassin qui constituent des « Parlements de l'eau » et réunissent l'ensemble des acteurs de l'eau, paraissaient pour l'AMF de par leur nature, rôle et missions, les mieux à même de fixer les taux de référence des pertes en eau du réseau, en fonction des caractéristiques locales. L'AMF souhaitait à minima qu'ils soient consultés sur les taux envisagés par le décret.
Cet amendement a été rejeté.

L'AMF souhaitait rétablir une mesure adoptée au Sénat qui prévoyait d'éviter l'application de la majoration de la redevance de prélèvement lorsque le taux de perte en eau du réseau ne justifie pas la réalisation rapide de travaux.
Cet amendement important a été adopté.

Conditions de mise en œuvre de la taxe pour la gestion des eaux pluviales initialement prévue par la loi sur l'eau de 2006.

Cette disposition a été introduite en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et n'a donc pas été débattue au Sénat ni au cours de l'élaboration du projet de loi.

La possibilité de mettre en place une telle taxe répond cependant à une demande des communes qui peinent à financer sur leur budget général les travaux afférents à la gestion des eaux de pluie. Cette demande avait été entendue lors des débats sur la loi sur l'eau en 2006. Les modalités de sa mise en œuvre n'avait toujours pas été arrêtées (un décret est en préparation depuis 2007).
L'introduction de cet article dans le projet de loi vise à accélérer la mise en œuvre de la taxe en remplacement du décret sur lequel il n'y a pas consensus. Toutefois, les modalités proposées pour l'assiette dans cet article posent un certain nombre de difficultés.

En effet, le texte prévoit ainsi un assujettissement des propriétaires publics ou privés des terrains et des voiries. Ceci reviendrait en pratique à assujettir toutes les surfaces imperméabilisées, y compris communales ou intercommunales.
L'AMF souhaitait que les voiries soient exclues de l'assiette de la taxe pour la gestion des eaux pluviales. En effet, en l'état, l'intégralité des surfaces imperméabilisées, y compris les voiries communales et intercommunales, seraient assujetties à la taxe.

L'Amendement de l'AMF n'a pas été entendu. Il a été transmis à la commission mixte paritaire.

Service unifié de l'assainissement.
La commission du développement durable de l'Assemblée nationale a introduit une disposition qui prévoit la possibilité pour les communes de créer un service public unifié de l'assainissement regroupant assainissement collectif et assainissement non collectif.

Cette disposition, si elle est intéressante sur le fond, pose néanmoins un certain nombre de difficultés d'ordre technique et juridique.
La mise en place du service unifié aurait pour conséquence de créer une nouvelle forme de service public fonctionnant en propriété privée, l'article prévoyant dans ce cas que la propriété des installations d'assainissement autonome soit transférée du privé à la commune.
Si la possibilité d'unifier les services assainissement collectif et non collectif est une perspective intéressante, elle mérite cependant de faire l'objet d'une étude approfondie au plan juridique, en particulier pour ce qui concerne l'application du droit de propriété et des questions de responsabilité quant aux installations une fois transférées à la commune.

Pour répondre à la demande de l'AMF, la rédaction a été précisée.

- ✓ Titre VI : gouvernance

Réforme de l'enquête publique.

L’article L.123-9 du code de l’environnement ouvre la possibilité de prolonger la durée de l’enquête publique afin de permettre au commissaire enquêteur d’organiser une réunion d’information et d’échange avec le public. Cette réunion constitue alors une étape clé du processus de consultation du public. L’AMF souhaitait que cette réunion se déroule en présence du porteur de projet afin de lui permettre de répondre aux questions du public et d’entendre lui-même les objections soulevées et du maire.