

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 novembre 1969.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier et à compléter les articles 12, 14 et 17 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques DESCOURS DESACRES, Jean de BAGNEUX, André BARROUX, Raymond BOIN, Jean-Marie BOULOUX, Pierre BOUNEAU, Jean-Eric BOUSCH, Marcel BRÉGÈGÈRE, Martial BROUSSE, Pierre BROUSSE, Raymond BRUN, Henri CAILLAVET, Jacques CARAT, Mme Marie-Hélène CARDOT, MM. Marcel CHAMPEIX, Michel CHAUTY, André CORNU, Roger DELAGNES, Henri DESSEIGNE, Paul DRIANT, Baptiste DUFEU, Emile DURIEUX, François DUVAL, Jean ERRECART, Victor GOLVAN, Lucien GRAND, Robert GRAVIER, Marcel GUISLAIN, Baudouin de HAUTECLOCQUE, René JAGER, Maxime JAVELLY, Léon JOZEAU-MARIGNÉ, Louis JUNG, Michel KISTLER, Jean de LACHOMETTE, Marcel LAMBERT, Robert LAUCOURNET, Guy de LA VASSELAIS, Modeste LEGOUÉZ, Marcel LEMAIRE, François LEVACHER, Jean-Marie LOUVEL, Pierre MAILHE, Pierre-René MATHEY, Roger MENU, André MÉRIC, Gérard MINVIELLE, Michel MIROUDOT, Gaston MONNERVILLE, Lucien DE MONTIGNY, Roger MORÈVE, Henri PARISOT, Guy PASCAUD, Paul PAULY, Marcel PELLENC, André PICARD, Jules PINSARD, Auguste PINTON, Fernand POIGNANT, Georges PORTMANN, Henri PRETRE, Etienne RESTAT, Georges ROUGERON, Edouard SOLDANI, René TINANT, Raoul VADEPIED, Jacques VASSOR, Fernand VERDELLE et Michel YVER,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les premières dispositions prises en application de la loi n° 64-1245, pour l'exploitation rationnelle et la sauvegarde des ressources naturelles en eau, ont montré la difficulté d'établir des redevances proportionnées à la dégradation de l'eau créée par chaque usager.

L'apparente simplicité du principe traditionnel selon lequel toute personne qui crée un dommage à autrui est tenue de le réparer, et qui s'est traduit dans le domaine de l'eau par le principe « qui pollue paie », conduit en pratique à des distinctions multiples qui, malgré la complexité finale du système, ne donnent qu'une justice imparfaite, tout en obligeant à mettre en place une lourde et onéreuse organisation pour la perception des redevances.

Il existe au moins deux catégories de redevances prévues par les agences de bassin : d'une part, des redevances calculées sur les prélèvements d'eau effectués dans la nature, d'autre part, des redevances dues à raison de la pollution causée par des déversements dans le milieu naturel. La redevance pour prélèvement, déterminée d'après la forme et l'importance du prélèvement, est relativement facile à établir et n'a pas prêté à de grandes difficultés. La redevance de pollution a au contraire donné lieu à beaucoup de débats et d'incertitudes auxquels la présente proposition de loi voudrait mettre fin.

Le décret en Conseil d'Etat pris en application de l'article 14 de la loi n° 64-1245 a prévu que les conseils d'administration des agences financières de bassin fixent des seuils au-dessous desquels il n'y a pas lieu à redevances, et peuvent établir des barèmes particuliers à certaines catégories de redevables. On a abouti ainsi dans le pays à l'établissement par les six Agences financières de bassin de six réglementations différentes, dont chacune est très complexe.

L'assiette de la redevance annuelle pour pollution a été généralement définie, pour chaque redevable, par les quantités de polluants ajoutées au milieu naturel pendant un jour de rejet normal au cours de son mois de rejet maximum. Ces quantités sont

déterminées selon une formule à plusieurs paramètres où interviennent les matières en suspension totale (M. E. S.), les matières oxydables exprimées par une moyenne pondérée de la demande chimique en oxygène (D. C. O.), et de la demande biologique en oxygène pendant cinq jours (D. B. O⁵). Dans certains cas, il est également tenu compte de la pollution saline mesurée par la différence de conductivité entre les rejets et les prélèvements.

Il est évidemment impossible de réaliser partout les mesures correspondantes et un barème forfaitaire par habitant a été envisagé pour la pollution domestique ; cependant la loi ne permet pas cette simplification.

Les anomalies résultant de la forfaitisation des redevances de pollution réclamées aux collectivités publiques sont nombreuses.

La référence au mois de pollution maximum fait en particulier taxer une commune touristique pour toute l'année sur la base de la période très brève où sa population est la plus nombreuse et parfois décuplée par rapport à sa population permanente.

Les collectivités publiques sont exonérées en fonction de seuils de population variables selon les bassins, mais le barème forfaitaire considère que la pollution par habitant varie ensuite selon la taille des agglomérations. La redevance n'est plus liée à la pollution ; malgré le langage technique utilisé pour son assiette, elle devient illégalement une capitation assortie d'une progressivité.

Le décret en Conseil d'Etat a prévu une mesure de la pollution réelle en cas de contestation ; l'équité n'est rétablie qu'en apparence, quand, selon la décision de certaines agences, le redevable doit supporter des frais de mesure très arbitraires, dépassant généralement de beaucoup le montant de la redevance elle-même. Ainsi par exemple une agence facture la mesure de la pollution à un maximum de 1.500 F pour un premier point de rejet. Une autre, qui met dans tous les cas les frais de mesure à la charge du redevable, en a fixé le coût à 3.500 F pour un point de rejet et par vingt-quatre heures, avec un abattement de 40 % à partir du deuxième rejet, ces chiffres étant majorés de 70 % et 25 % par période de vingt-quatre heures supplémentaires.

Les décisions concernant la pollution créée par les entreprises constituent des transferts de responsabilités au détriment des collectivités publiques, sans que celles-ci aient la possibilité de récupérer les sommes qui sont exigées d'elles. On voit dans certains cas la pollution des petites industries, du commerce et de l'artisanat

donner lieu, sans aucun fondement légal, à une majoration forfaitaire par habitant de la redevance réclamée à la collectivité publique. Celle-ci est par ailleurs rendue illégalement redevable pour l'ensemble de la pollution créée par une industrie partiellement raccordée au réseau d'assainissement.

Ainsi la lourde charge imposée aux communes ne peut, dans la plupart des cas, être légalement répercutée sur les personnes qui contribuent à la pollution, la taxe d'assainissement prévue par le décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 n'étant perçue que sur certaines d'entre elles, et seulement en fonction de leur consommation d'eau.

De tels aboutissements du système mis en place par la loi conduisent à reconsidérer le problème et à rechercher des solutions plus simples pour son application.

Dans cet esprit, le mieux semble être d'établir par la loi une solidarité entre les usagers des ressources en eau. Les problèmes de pollution ne sont pas seulement sensibles dans les zones fortement urbanisées, ils intéressent tout le territoire, y compris les zones rurales. C'est à cette idée de solidarité nationale que s'est ralliée l'association des maires de France, dont le comité directeur a réclamé un mode de calcul des redevances dues par les communes, à la fois simple et uniforme. La présente proposition de loi cherche à aller dans la voie de cette solidarité. Les redevances pour pollution dues par les communes seraient établies, dans l'ensemble du territoire des agences, sur la quantité d'eau distribuée pour les usages domestiques, les calculs plus complexes résultant de l'ancien texte ne s'appliqueraient désormais qu'aux industries ou activités grandes consommatrices d'eau ou fortement polluantes.

Les taux des redevances dues par les collectivités publiques seraient déterminés par les agences dans la limite d'un taux maximum fixé par la loi de finances, comme il est normal pour une redevance qui, selon l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 juillet 1967, n'est pas une redevance pour service rendu, mais présente de grandes analogies avec un impôt. Dans cette limite, les agences conserveraient néanmoins la liberté d'adapter les taux des redevances à l'ampleur du programme de leurs interventions.

L'article 16 de la loi n° 64-1245 autorise la création par décret en Conseil d'Etat d'établissements publics pouvant être maîtres d'ouvrage de certains travaux, sans que le financement de ces établissements soit plus satisfaisant que le financement des agences de bassin.

Dans un but de simplification évidente, les redevances dues à ces établissements seraient calculées sur la même base que les redevances dues aux agences financières de bassin. Il a paru nécessaire de préciser que les agences de bassin devraient reverser à ces établissements, dont la fonction est de nature à diminuer les charges de l'agence, une part de leurs ressources définie par le décret en Conseil d'Etat qui les constitue.

Il est de plus prévu d'accorder aux conseils généraux le droit de fixer également le taux maximum des redevances, afin que des élus du suffrage universel puissent intervenir dans des décisions mettant en jeu une solidarité générale.

L'adoption de ce texte devrait mettre fin à de nombreux litiges qui ont conduit assez largement au refus des communes d'inscrire à leur budget les sommes réclamées par les agences, en se fondant tant sur l'illégalité des décisions de ces agences que sur les anomalies qui en découlent.

Elle fera faire d'importantes économies en simplifiant le recouvrement des redevances, et favorisera la mise en place des établissements publics beaucoup plus proches des administrés que les six agences de bassin, alors qu'à ce jour aucun établissement public prévu à l'article 16 de la loi de 1964 n'a encore été créé.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 12 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 est abrogé et remplacé par l'article suivant :

« Art. 12. — Les collectivités et leurs groupements peuvent, pour l'accomplissement de leur mission, prévue à l'article précédent, percevoir des redevances dont l'assiette est déterminée dans les mêmes conditions que celles prévues aux articles 14 et 14 bis de la présente loi.

« Les taux de ces redevances, soumis à l'approbation préfectorale, sont fixés par les collectivités ou leurs groupements dans les limites de plafonds fixés par les conseils généraux.

« Les charges d'un groupement peuvent de plus, en tout ou en partie, être réparties entre les collectivités appartenant à ce groupement dans les conditions prévues à l'article 149 du code municipal.

« Les collectivités et leurs groupements peuvent percevoir le prix des prestations et services rendus. La même possibilité est offerte à leurs concessionnaires. »

Art. 2.

Il est ajouté au sixième alinéa de l'article 14 de la loi précitée la disposition suivante :

« La loi de finances fixe annuellement le montant global des redevances que les agences financières de bassin sont autorisées à percevoir. »

Art. 3.

Il est inséré dans la loi précitée, l'article 14 *bis* suivant :

« Art. 14 bis. — Par dérogation à l'article précédent, les collectivités publiques assurant une distribution d'eau sont substituées aux personnes physiques ou morales qui seraient redevables aux agences à raison d'une pollution du milieu naturel par les usagers domestiques de l'eau.

« Ces collectivités publiques versent aux agences de bassin des redevances proportionnelles au nombre de mètres cubes d'eau distribués par elles. Ces redevances sont facturées aux usagers et incluses dans le prix de l'eau.

« Les consommations d'eau à usage non domestique, et notamment celles effectuées par les établissements agricoles, artisanaux, commerciaux ou industriels desservis en eau par une collectivité publique, sont soumises aux redevances prévues à l'alinéa précédent lorsque ces consommations sont inférieures annuellement à une quantité fixée par décret. Ces établissements peuvent toutefois être taxés en application de l'article 14 ci-dessus, s'ils occasionnent une pollution spéciale dans le milieu environnant. Les redevances versées par eux, assises sur leur consommation d'eau, sont alors déduites des redevances mises à leur charge en application de l'article ci-dessus, pour pollution spéciale du milieu environnant, et payées directement à l'agence conformément à cet article.

« Les collectivités publiques ne peuvent être recherchées par les agences pour la pollution causée par elles, notamment du fait des établissements agricoles, artisanaux, commerciaux ou industriels rattachés au service d'assainissement au-delà du montant de la redevance perçue par elles en application du présent article.

« Le taux des redevances par mètre cube d'eau distribué est déterminé par l'agence sur avis conforme du comité de bassin. Le Parlement fixe chaque année dans la loi de finances le taux maximum des redevances par mètre cube d'eau dues par les collectivités publiques. »

Art. 4.

Les quatre derniers alinéas de l'article 17 de la loi précitée sont abrogés et remplacés par le texte suivant :

« Pour faire face à leurs charges, les établissements publics peuvent percevoir des redevances ayant les mêmes assiettes que celles prévues aux articles 14 et 14 *bis* de la présente loi. Lors de la création de chaque établissement public, le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 16 fixe la part des redevances, perçues par l'Agence financière de bassin sur le territoire de l'établissement public, qui doit être reversée par l'agence à cet établissement.

« Les redevances perçues par les établissements publics sont soumises à approbation préfectorale. Leurs taux sont fixés par l'organisme directeur dans les limites de plafonds autorisés par les conseils généraux intéressés. »