

N° 350

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien,

Par Mme Catherine BELRHITI,

Sénatrice

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 122 et 351 (2022-2023)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la
procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition
de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en
discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes
en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA GESTION DE L'ASSAINISSEMENT SUR LE TERRITOIRE FRANCILIEN, FORTEMENT DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN, EST ASSURÉE PAR LE SYNDICAT INTERDÉPARTEMENTAL POUR L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE (SIAAP).....	6
A. LE SIAAP A ÉTÉ CRÉÉ POUR EXERCER LA COMPÉTENCE D'ASSAINISSEMENT DES QUATRE DÉPARTEMENTS DE LA PETITE COURONNE PARISIENNE	6
B. LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU SIAAP S'EST ÉTENDU PAR CONVENTION AUX COMMUNES DES DÉPARTEMENTS DE LA GRANDE COURONNE SANS MODIFICATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE	7
II. LA PROPOSITION DE LOI : RÉPONDRE À UNE GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT ATTENTIVE À L'INFORMATION ET À L'ASSOCIATION DES ÉLUS LOCAUX.....	9
A. UNE GOUVERNANCE AUJOURD'HUI CRITIQUÉE, EN PARTICULIER DANS SA GESTION DE CRISE	9
B. LA PROPOSITION DE LOI : MIEUX ASSOCIER ET INFORMER LES ÉLUS DES COMMUNES ACCUEILLANT DES STATIONS D'ÉPURATION DES EAUX USÉES GÉRÉES PAR LE SIAAP	11
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER UN DISPOSITIF RECENTRÉ ET PLEINEMENT OPÉRATIONNEL AU BÉNÉFICE DES ÉLUS LOCAUX	11
A. DE RÉCENTS EFFORTS DU SIAAP, QUI DOIVENT ÊTRE ENCOURAGÉS	11
B. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE MAIS PERFECTIBLE	12
1. <i>Garantir l'effectivité juridique du dispositif</i>	<i>12</i>
2. <i>Préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP en associant les communes à son conseil d'administration par l'octroi d'une voix consultative.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Renforcer l'opérationnalité du dispositif en améliorant l'information de tous les conseillers municipaux des communes concernées.....</i>	<i>14</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	31
LA LOI EN CONSTRUCTION	33

L'ESSENTIEL

Sur le rapport de Catherine Belrhiti (Les Républicains – Moselle), **la commission des lois a adopté le mercredi 15 février 2023, avec modifications, la proposition de loi n° 122 (2022-2023)**, présentée par Marta de Cidrac (Les Républicains – Yvelines) et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer la voix des élus locaux au sein du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Après plusieurs incidents survenus dans l'une des six stations d'épuration du SIAAP (sur le site dit de « Seine aval ») se trouvant dans le département des Yvelines, **les maires de plusieurs communes situées dans ce département et celui du Val-d'Oise ont exprimé publiquement la volonté d'être mieux informés par le SIAAP** en cas de survenance d'un incident. Ils demandent également à être davantage associés au suivi de **la résolution de ces incidents et aux décisions stratégiques portant sur la sécurité des installations que le SIAAP exploite sur le territoire de leur commune ou à proximité.**¹ La présente proposition de loi entend traduire ces attentes en octroyant un siège avec voix délibérative au sein du conseil d'administration et du bureau du SIAAP aux communes dotées d'une station d'épuration sur leur territoire ou se trouvant à proximité de telles installations.

Partageant l'intention de l'auteur de la proposition de loi mais soucieuse de s'inscrire dans la nature interdépartementale du SIAAP, la commission a estimé que la voie d'un renforcement de l'information des élus locaux devait être empruntée, en leur accordant une **voix consultative au sein des instances du SIAAP** et la **communication, de droit, en particulier, des documents informatifs nécessaires aux délibérations.**

¹ *Le Parisien*, « Fuite de 4 tonnes de biogaz : un incident majeur passé sous silence au Siaap, l'État et les élus en colère », 11 novembre 2022. L'article est consultable à l'adresse suivante : <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/fuite-de-4-tonnes-de-biogaz-un-incident-majeur-passe-sous-silence-au-siaap-let-et-les-elus-en-colere-11-11-2022-YI3X2JYE4BDZJM2N43JRCJTTVE.php>. Voir également : « SIAAP un nouvel accident majeur passé sous silence », 3 décembre 2022, <https://eau-iledefrance.fr/siaap-nouvel-accident-majeur-passe-sous-silence/>.

I. LA GESTION DE L'ASSAINISSEMENT SUR LE TERRITOIRE FRANCILIEN, FORTEMENT DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN, EST ASSURÉE PAR LE SYNDICAT INTERDÉPARTEMENTAL POUR L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE (SIAAP)

A. LE SIAAP A ÉTÉ CRÉÉ POUR EXERCER LA COMPÉTENCE D'ASSAINISSEMENT DES QUATRE DÉPARTEMENTS DE LA PETITE COURONNE PARISIENNE

Parallèlement aux diverses réformes de réorganisation de la région parisienne¹, **l'exercice des compétences « assainissement collectif des eaux usées » et « gestion des eaux pluviales »² a été partagé entre plusieurs acteurs territoriaux** : les communes comme les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis.

En 1970³, ces quatre départements ont créé **un syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)** qui s'est vu transférer, par ces quatre collectivités, pour l'exercice de ses missions, l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques afférents. Ce syndicat est un établissement public de coopération interdépartementale investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière⁴. Aujourd'hui encore, il est chargé de **l'exercice des compétences « assainissement collectif des eaux usées » et « gestion des eaux pluviales » en lieu et place des communes et pour le compte des départements.**

Le régime juridique applicable à ce syndicat a été précisé par la loi dite « LEMA »⁵ de 2006 et prévoit aujourd'hui que **les quatre départements de la petite couronne parisienne sont membres statutaires du SIAAP et y contribuent financièrement.** En contrepartie et de la même manière que pour tout établissement public de coopération interdépartementale, **ils participent à la gouvernance de ce syndicat en étant représentés au sein des instances du SIAAP.**

¹ Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui a remplacé les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise par huit départements d'Ile-de-France.

² Cette compétence recouvre plus précisément la collecte, le transport, l'épuration et l'élimination des eaux usées et des boues produites ainsi que la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales.

³ Arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 31 août 1970 portant dévolution des biens, droits et obligations de l'ancien département de la Seine (grands ouvrages d'assainissement).

⁴ Les articles L. 5411-1 à L. 5411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoient les modalités de coopération interdépartementales de droit commun sont applicables au SIAAP. Pour plus de précisions, voir, en particulier, l'article L. 5421-1 dudit code qui définit le statut juridique des institutions et organismes interdépartementaux.

⁵ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Le SIAAP en quelques chiffres

Le SIAAP est en charge de la dépollution des eaux usées d'environ **neuf millions de Franciliens**, des eaux pluviales et des eaux industrielles de **400 entités**. Cela représente environ **2,4 millions de mètres cube d'eaux usées traités chaque jour** par temps sec. Concrètement, le SIAAP assure le transport interdépartemental et l'épuration de ces eaux qui, une fois nettoyées, sont reversées dans la Marne et la Seine. Le SIAAP est doté d'un **budget de 1,3 milliard d'euros** et comprend environ **1 700 agents**¹.

B. LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU SIAAP S'EST ÉTENDU PAR CONVENTION AUX COMMUNES DES DÉPARTEMENTS DE LA GRANDE COURONNE SANS MODIFICATION DE SON MODE DE GOUVERNANCE

Progressivement, **ces facultés d'exercice des compétences « assainissement collectif » et « gestion des eaux pluviales des communes » par le SIAAP ont été ouvertes aux communes situées sur le territoire des départements d'Ile-de-France limitrophes des départements de Paris et de petite couronne, à savoir les Yvelines, le Val-d'Oise, la Seine-et-Marne et l'Essonne.**

Cette extension du périmètre d'intervention du SIAAP à des communes de la grande couronne a été réalisée avec deux différences majeures par rapport aux départements de la petite couronne :

- d'une part, **les compétences d'assainissement demeurent des compétences communales ou intercommunales et ne sont pas départementales comme sur le périmètre statutaire du SIAAP ;**

- d'autre part, **les communes délèguent par convention l'exercice de ces compétences au SIAAP qui les exerce en leur nom et pour leur compte.**

Cela implique, en particulier, que **lesdites communes ou intercommunalités, en n'entretenant que des relations conventionnelles (donc infra législatives) avec le SIAAP, n'y adhèrent pas et ne sont, par conséquent, pas représentées au sein des organes délibératifs du syndicat.**

Aujourd'hui, **187 communes regroupées au sein de groupements intercommunaux situés dans des départements de grande couronne et donc, non membres du syndicat, ont fait usage de cette faculté et conventionné avec le SIAAP afin qu'il exerce pour leur compte les compétences de gestion des eaux usées.** Selon la chambre régionale des

¹ SIAAP, *Rapport d'activité et de développement durable 2021*, disponible à l'adresse suivante : https://www.siaap.fr/fileadmin/user_upload/Siaap/6_Presse_et_publications/Publication/Editions/institutionnelles/SIAAP_RADD_2021.pdf

comptes d'Ile-de-France, cela représentant 26 % du total des usagers du SIAAP¹.

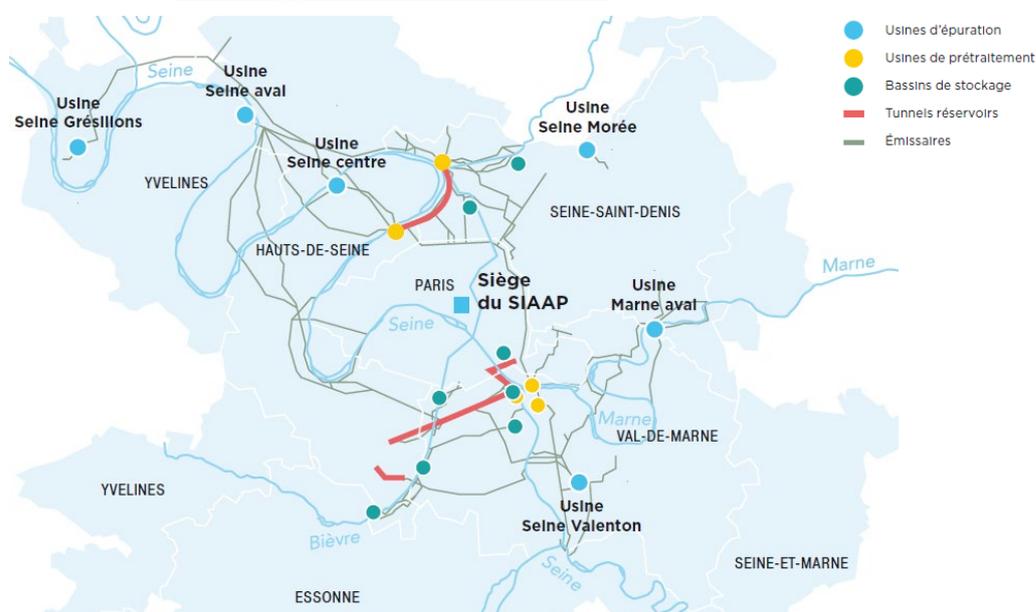
Population raccordée au réseau du SIAAP

	Moyenne 2010-2015	
	Nombre d'habitants	% population desservie
Zone statutaire (75-92-93-94)	6 584 258	74 %
Zone conventionnée (77-78-91-95)	2 272 919	26 %
Total	8 857 176	100 %

Source : CRC à partir des rapports annuels du SIAAP 2010 à 2015, volet « Indicateur ».

Ce mouvement d'élargissement du périmètre d'exercice du SIAAP a également eu pour effet de **démultiplier la présence des installations nécessaires à l'exercice des compétences d'assainissement par le SIAAP situées en dehors du territoire statutaire du syndicat**. Ainsi, la dépollution est assurée par six usines réparties en Ile-de-France dont deux sont situées sur le territoire du département des Yvelines : l'usine « Seine Grésillons » à Triel-Sur-Seine et celle dite « Seine aval » à cheval sur les communes de Saint-Germain-en-Laye, Achères et Maisons-Laffitte (voir carte ci-dessous).

Carte des équipements utilisés par le SIAAP dans l'agglomération francilienne



Source : Rapport d'activité et de développement durable 2021 du SIAAP

¹ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), juin 2019, p. 19. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-interdepartemental-pour-l-assainissement-de-l-agglomeration-parisienne-siaap-1>.

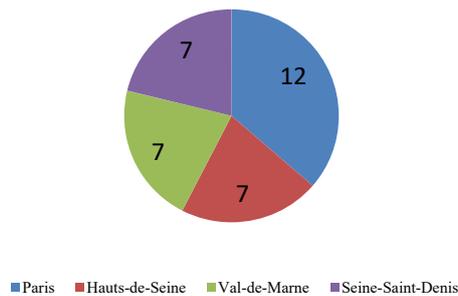
II. LA PROPOSITION DE LOI : RÉPONDRE À UNE GOUVERNANCE INSUFFISAMMENT ATTENTIVE À L'INFORMATION ET À L'ASSOCIATION DES ÉLUS LOCAUX

A. UNE GOUVERNANCE AUJOURD'HUI CRITIQUÉE, EN PARTICULIER DANS SA GESTION DE CRISE

La gouvernance du SIAAP, telle que définie par les statuts¹ adoptés par les conseils départementaux membres, est **tripartite** :

- en premier lieu, un **conseil d'administration composé de trente-trois conseillers départementaux désignés par les départements membres du syndicat** pour les représenter et dont la répartition est détaillée dans le graphique ci-dessous ;

Composition du conseil d'administration du SIAAP
(en nombre de représentants des départements membres)



Source : commission des lois du Sénat

- en deuxième lieu, un **bureau, composé actuellement d'un président et de dix vice-présidents, dont la composition et le nombre sont fixés par le conseil d'administration lors de sa première séance** ;

- en troisième lieu, une **conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne** qui regroupe, sans compétence délibérative, l'ensemble des élus des communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats des territoires raccordés au SIAAP par voie statutaire ou conventionnelle.

Récemment, **cette gouvernance a été critiquée en ce qu'elle n'a pas permis la bonne information des élus des départements non membres du SIAAP sur le territoire desquelles des incidents graves se sont produits au sein des installations confiées au SIAAP pour assurer l'exercice de ses compétences**². Ainsi, un incendie et plusieurs accidents chimiques survenus

¹ Les statuts ont été modifiés pour la dernière fois en 2000 : le nombre d'administrateurs a été porté à 33 (au lieu de 27) et la conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne a été créée.

² Le Parisien, « Fuite de 4 tonnes de biogaz : un incident majeur passé sous silence au SIAAP, l'État et les élus en colère », 11 novembre 2022. L'article est consultable à l'adresse suivante : <https://www.leparisien.fr/yvelines-78/fuite-de-4-tonnes-de-biogaz-un-incident-majeur-passe-sous-silence-au-siaap-let-et-les-elus-en-colere-11-11-2022-YI3X2JYE4BDZJM2N43JRCJTTVE.php>. Voir également : « SIAAP un nouvel accident majeur passé sous silence », 3 décembre 2022, <https://eau-iledefrance.fr/siaap-nouvel-accident-majeur-passe-sous-silence/>.

dans des installations d'épuration situées sur le territoire de communes des Yvelines ont été à déplorer entre 2019 et octobre 2022 et n'ont fait, aux dires des élus, l'objet d'aucune information immédiate des communes d'implantation ou du conseil départemental des Yvelines par le SIAAP. Au surplus, ces communes ne disposant pas de représentation au sein des organes délibératifs du SIAAP, elles n'ont pas été en mesure d'être associées aux décisions de ce dernier pour la gestion de ces crises.

Face à ces difficultés, **plusieurs acteurs ont plaidé pour une évolution de la gouvernance du SIAAP afin d'améliorer la représentation des élus des territoires du secteur conventionné au sein des instances délibératives du syndicat :**

- les conseils départementaux des Yvelines et du Val-d'Oise ont adopté un vœu, respectivement les 23 novembre 2022 et 13 janvier 2023, en faveur d'une modification de la gouvernance du SIAAP afin d'être représentés au sein des instances délibératives de cet organisme¹ ;

**Extraits du vœu du conseil départemental des Yvelines
relatif à la gouvernance du SIAAP du 23 novembre 2022**

« Le département des Yvelines est donc le seul territoire à accueillir des usines du SIAAP sans être représenté au sein de sa gouvernance.

« Depuis plusieurs années, les incendies et accidents chimiques majeurs s'y sont multipliés de façon inquiétante, sans que les élus locaux yvelinois n'en soient informés dans des délais convenables ni associés aux mesures de protection et de traitement prises en conséquence. Il est pourtant essentiel que les élus concernés puissent exercer leur devoir de vigilance quant aux risques que représentent ces installations pour les populations et l'environnement. Compte-tenu de cette nécessité, il vous est proposé de demander au Gouvernement de soumettre une modification du mode de gouvernance du Syndicat par voie législative, de sorte que le conseil départemental des Yvelines puisse en intégrer le conseil d'administration. »

- la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a, par deux fois, rappelé qu' « une participation des EPCI et groupements de la grande couronne à la gouvernance du SIAAP est souhaitable » et qu'aujourd'hui « un quart des usagers du SIAAP n'est pas représenté au sein de son conseil d'administration »² ;

- certains maires, notamment ceux de Saint-Germain-en-Laye, Achères, Triel-sur-Seine, Maisons-Laffitte et Conflans-Sainte-Honorine, ont fait valoir à Barbara Pompilli, alors ministre chargée de l'environnement, leur souhait d'être mieux informés et associés à la gestion des sites d'assainissement exploités par le SIAAP sur le territoire de leur commune.

¹ David Canova, « Le département veut intégrer la gouvernance du SIAAP », La Gazette des Yvelines, 23 novembre 2022, article consultable à cette adresse :

<https://lagazette-yvelines.fr/2022/11/23/le-departement-veut-integrer-la-gouvernance-du-siaap/>. Voir également : Hugo Robert, « Assainissement : le Val-d'Oise veut à son tour intégrer la gouvernance du SIAAP », LesEchos.fr, 17 novembre 2023, consultable à cette adresse : <https://www.lesechos.fr/pme-regions/ile-de-france/assainissement-le-val-doise-veut-a-son-tour-integrer-la-gouvernance-du-siaap-1897959>.

² Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France précité, p. 19.

B. LA PROPOSITION DE LOI : MIEUX ASSOCIER ET INFORMER LES ÉLUS DES COMMUNES ACCUEILLANT DES STATIONS D'ÉPURATION DES EAUX USÉES GÉRÉES PAR LE SIAAP

La présente proposition de loi ambitionne de répondre « *au souhait des élus du territoire d'implantation de pouvoir prendre part à la gouvernance de cet établissement public* »¹. Elle « *s'attache précisément à enrichir la gouvernance du SIAAP* » en prévoyant que « *les représentants des conseils municipaux des communes sur lesquelles sont implantées des stations d'épuration ou des communes situées à proximité de ces stations siègent, avec voix délibérative, au conseil d'administration et au bureau du conseil d'administration du SIAAP* »².

Ce faisant, elle entend rendre « *le dialogue plus fructueux [qui] permettrait aux communes de mieux valoriser la présence - même limitrophe - des différentes implantations du SIAAP* »³.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER UN DISPOSITIF RECENTRÉ ET PLEINEMENT OPÉRATIONNEL AU BÉNÉFICE DES ÉLUS LOCAUX

A. DE RÉCENTS EFFORTS DU SIAAP, QUI DOIVENT ÊTRE ENCOURAGÉS

De l'avis partagé de l'ensemble des acteurs auditionnés ou consultés par la rapporteure, **l'information par le SIAAP des élus des territoires concernés sur les récents incidents au sein de l'usine « Seine Aval » s'est avérée déficient.**

Lors de son audition, le président du SIAAP a d'ailleurs reconnu que des marges d'amélioration en la matière existaient. Toutefois, il est apparu que **la présidence du SIAAP avait pris la pleine mesure des difficultés signalées par les élus locaux et s'inscrivait désormais dans une démarche volontariste visant à renforcer la communication à l'égard des élus locaux.** D'après des éléments fournis par le SIAAP, à la suite de l'incendie survenu le 3 juillet 2019 à la station d'épuration « Seine aval », les élus locaux des communes riveraines ont été associés plus régulièrement au suivi du sinistre et aux travaux de reconstruction. Concernant l'incident qui s'est produit en octobre 2022 au sein de la même installation, la préfecture des Yvelines a mis en œuvre, à la suite d'un audit conduit par ses soins, une commission exceptionnelle de suivi le mois suivant⁴.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi, p. 1.

² Ibid, p. 1.

³ Ibid, p. 2.

⁴ L'article 10 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a créé la commission de suivi de site afin d'améliorer l'information des citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis en raison de l'existence d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation en application des articles L. 511-1 et L. 512-1 du code de l'environnement ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques. Composée de membres d'administration de l'État, d'élus locaux, de représentants de riverains ou d'associations de protection de l'environnement, ainsi que de l'exploitant de l'installation concernée, la commission de suivi de site est créée par arrêté préfectoral pour une durée de cinq ans.

Par ailleurs, la présidence du SIAAP entend s'appuyer davantage sur **la conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne** prévue par l'article 9 des statuts du SIAAP, réunissant à l'invitation du préfet de région l'ensemble des élus locaux concernés. **Cette instance apparait effectivement de nature à renforcer l'association des élus locaux; elle ne saurait néanmoins suffire pour garantir le niveau d'information requis, notamment en cas de crise, pour les communes d'implantation de stations d'épuration d'envergure.** Celles-ci doivent pouvoir disposer d'une information exhaustive, régulière et à jour sur la gestion du site implanté sur leur territoire.

Aussi, le président du SIAAP a annoncé avoir initié des travaux de **réforme des procédures applicables en cas de crise** dont les résultats devraient être rendus publics prochainement. La rapporteure tient, ainsi, à rappeler **la nécessité d'alerter et d'informer, dès que possible et régulièrement, les élus locaux en cas d'incidents survenant sur le territoire de leur commune ou porteur de risques pour ledit territoire ou ses administrés.**

En dépit de ces récentes améliorations qu'il convient d'encourager et de faire perdurer, **la commission a entendu inscrire, dès à présent, dans la loi le renforcement de l'association et de l'information de ces élus aux décisions du SIAAP ayant une incidence sur la gestion de ces sites.**

B. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE MAIS PERFECTIBLE

1. Garantir l'effectivité juridique du dispositif

Sur proposition de la rapporteure, la commission, a fait évoluer la proposition de loi en **modifiant son champ d'application** dans l'objectif de **mieux prendre en compte la situation spécifique des communes situées dans un département qui n'est pas membre du SIAAP.**

En effet, les communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne bénéficient pas des prérogatives dont disposent les départements membres du SIAAP (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis), puisque ces communes ou leurs intercommunalités de rattachement ne sont liées au SIAAP que par convention. La commission a donc **recentré le dispositif proposé sur ces seules collectivités.**

La rédaction envisagée par la proposition de loi semblait par ailleurs permettre de faire siéger de manière alternative les communes qui possèdent une station d'épuration sur leur territoire ou celles « *situées à proximité* ». En l'occurrence, **certains incidents (dégazages, rejets dans la Seine, incendies, etc.) sont susceptibles d'avoir une incidence sur le territoire de communes limitrophes des communes d'implantation des stations mais également en aval le long de la Seine.** Toutefois, en rejetant le

sous-amendement proposé par Jacqueline Eustache-Brinio visant à permettre aux communes qui ne disposent pas d'une station d'épuration sur leur territoire de siéger au sein du conseil d'administration du SIAAP dès lors qu'une telle installation est « *susceptible de produire des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu* » de leur territoire, **la commission n'a pas jugé souhaitable, compte tenu du nombre de communes qui seraient alors concernées, d'élargir cette nouvelle faculté aux autres communes que celles d'implantation des stations d'épuration.**

2. Préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP en associant les communes à son conseil d'administration par l'octroi d'une voix consultative

Le texte initial de la proposition de loi prévoyait l'octroi d'une voix délibérative aux communes siégeant au sein du conseil d'administration et du bureau du SIAAP. Cependant, **à l'initiative de la rapporteure, la commission a jugé que l'objectif d'une association renforcée des élus locaux légitimement poursuivi par les auteurs du texte trouverait une meilleure mise en œuvre par l'octroi d'une voix consultative aux communes.**

En premier lieu, le conseil d'administration du SIAAP est actuellement composé de 33 conseillers départementaux. **À ce stade, il est encore difficile d'apprécier le nombre de communes qui siégeront au conseil d'administration à l'issue de la réforme proposée,** le nombre des communes susceptibles d'être affectées par les effets d'une station d'épuration du SIAAP sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu desdites communes pouvant être important.

Ainsi, donner une voix consultative à des communes potentiellement nombreuses permet de **maintenir un équilibre institutionnel au sein de la gouvernance du SIAAP,** entre les conseillers départementaux des membres fondateurs d'une part et les communes nouvellement représentées d'autre part.

En second lieu, depuis le vote de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite « loi NOTRe »¹, en droit commun, le titulaire de la compétence « assainissement » est l'intercommunalité² tandis que pour les départements de la petite couronne parisienne, cette compétence revient aux départements qui ont confié son exercice au SIAAP. L'octroi d'une voix délibérative aux communes au sein du conseil d'administration du SIAAP reviendrait à leur permettre de prendre des décisions relatives à l'exercice de la compétence assainissement dont elles ne sont plus titulaires légalement.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Les communes concernées sont, pour l'essentiel, membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine et ne bénéficient dès lors pas des souplesses issues des lois dites « Ferrand-Fesneau », « Engagement et Proximité » et « 3DS » permettant aux communes de disposer d'une minorité de blocage pour conserver l'exercice de la compétence « assainissement ».

L'octroi d'une voix consultative aux communes tient ainsi compte de la différence de situation juridique entre les communes nouvellement intégrées au conseil d'administration et les départements fondateurs du SIAAP.

En dernier lieu, la commission, sur proposition de la rapporteure, a souhaité préciser qui pourrait siéger au sein du conseil d'administration du SIAAP au nom de la commune : il devra s'agir **d'un membre du conseil municipal, excluant ainsi la représentation de la commune par un représentant non élu.**

3. Renforcer l'opérationnalité du dispositif en améliorant l'information de tous les conseillers municipaux des communes concernées

Sur proposition de la rapporteure, la commission a par ailleurs renforcé l'effectivité du droit d'information des conseillers municipaux des communes représentées, *via* deux mécanismes distincts :

- les conseillers municipaux des communes représentées au conseil d'administration du SIAAP seront tous destinataires de la convocation adressée avant chaque réunion et des documents afférents et recevront ensuite la liste des délibérations qui ont été examinées ;
- les conseillers municipaux bénéficieront, en outre, d'un droit à l'information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération au sein du SIAAP ayant une incidence directe ou indirecte sur la gestion des installations de traitement des eaux usées situées sur leur territoire.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 FÉVRIER 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, la proposition de loi visant à renforcer la voix des élus au sein du service public de l'assainissement francilien.

Mme Marta de Cidrac, auteure de la proposition de loi. – La proposition de loi que j'ai déposée vise à renforcer la voix des élus locaux au sein du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Certains d'entre vous le savent déjà, le SIAAP a été créé en 1970 par les quatre départements de la petite couronne parisienne – Paris, les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis. Il exerce, de manière dérogatoire au droit commun, la compétence assainissement pour ces quatre territoires regroupant près de neuf millions d'habitants. Depuis sa création, il a également étendu son champ d'action *via* des conventions à 187 communes des départements du reste de l'Île-de-France. Toutefois, ces communes ne participent pas à la gouvernance, pas plus que les départements dans lesquelles elles se situent.

Or, au cours des dernières années, les élus locaux de mon département, les Yvelines, ainsi que ceux du Val-d'Oise, ont été témoins d'incidents majeurs survenus au sein de la station d'épuration dite de « Seine aval ». Cette usine, la plus grande d'Europe, a notamment connu un incendie en 2019 et plus récemment, en octobre 2022, une fuite de quatre tonnes de biogaz.

Les élus locaux n'ont pas été informés de ces incidents, ou l'ont été avec retard et de manière parcellaire. L'absence d'un circuit efficace d'information à l'égard des élus locaux crée nécessairement de l'inquiétude parmi les habitants des communes concernées.

À la suite du dernier incident, les services préfectoraux ont justement pointé plusieurs défaillances dans la sécurité des équipements de l'usine « Seine aval » et seule la préfecture des Yvelines a mis en place une instance de dialogue et de suivi avec le SIAAP et les élus locaux.

Vous comprendrez que cette situation est inadmissible pour les élus locaux concernés. Cette absence de contrôle et de regard, par ces derniers, sur les installations du SIAAP ne leur permet pas d'exercer pleinement leur mandat d'élu local, d'être un relais pertinent auprès de leurs habitants et de les rassurer le cas échéant.

L'objet de la proposition de loi vise très justement à remédier à ces difficultés. Les élus locaux des communes qui disposent d'une station d'épuration sur leur territoire ou se trouvant à proximité doivent être associés à la gouvernance du SIAAP et être mieux informés des décisions prises par cette instance, notamment en matière de gestion des risques.

Mes collègues et moi-même propositions initialement de permettre aux communes disposant d'une station d'épuration sur leur territoire, ou se trouvant à proximité, de pouvoir siéger, avec voix délibérative, au conseil d'administration et au bureau du SIAAP. Cependant, les échanges fructueux et constructifs avec la rapporteure, Catherine Belrhiti, que je remercie pour la très grande qualité de son travail, ont notamment mis en avant que la rédaction actuelle de la proposition de loi pouvait faire l'objet de certaines améliorations.

Ainsi, il est apparu nécessaire de ne pas créer un déséquilibre au sein de la gouvernance du SIAAP à l'heure où ce dernier assure la mise en œuvre d'un important « plan qualité de l'eau et baignade » en vue de la tenue des jeux Olympiques en 2024. Pour assurer la pleine efficacité du dispositif, nous avons également réfléchi aux précisions à apporter pour les communes ayant un intérêt à siéger au sein du conseil d'administration du SIAAP.

À cet égard, le sous-amendement proposé par notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio me semble tout à fait opportun. Le fonctionnement des stations d'épuration du SIAAP ne concerne pas que les communes d'implantation, comme Saint-Germain-en-Laye, mais impacte bien le quotidien de l'ensemble des communes qui se trouvent alentour, mais aussi en amont et en aval de la Seine. Je m'associe donc pleinement à la nouvelle définition proposée. Celle-ci permettra aux communes qui ne disposent pas d'une station d'épuration sur leur territoire de bénéficier des nouveaux droits créés au travers de cette proposition de loi en se fondant sur un critère lié aux risques plutôt qu'à un critère géographique.

Enfin, l'amendement déposé par la rapporteure me semble particulièrement bienvenu en ce qu'il renforce les droits d'information des conseillers municipaux, tout en leur assurant une voix consultative au sein du conseil d'administration du SIAAP. Les élus locaux pourront alors participer à la réunion de cette instance et seront en mesure de faire valoir directement leurs difficultés, tout en obtenant davantage d'informations sur le fonctionnement des installations situées sur leur commune.

Cette nouvelle rédaction apporte donc une première réponse équilibrée aux élus locaux des départements de la grande couronne parisienne qui ne sont pas, ou trop peu, associés au fonctionnement du SIAAP, de la même manière qu'ils sont peu informés des événements importants concernant les installations situées sur leur territoire ou à proximité.

Enfin, j'indique que les élus locaux des Yvelines, dont je porte la voix aujourd'hui, sont dans l'attente d'un dialogue beaucoup plus nourri et régulier avec les instances dirigeantes du SIAAP. La présidence de cet organisme interdépartemental ayant changé récemment, il serait intéressant que, sans attendre les suites de nos travaux législatifs, le SIAAP s'empare rapidement des difficultés soulevées. Une plus grande association des communes dans la gouvernance et la mise en place de nouveaux circuits d'information à l'égard des communes qui accueillent ses équipements ou se trouvant à proximité serait, notamment en situation de crise, accueillie très favorablement par les élus locaux concernés.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Cette proposition de loi entend répondre à un problème d'une particulière gravité rencontrée dans le fonctionnement du SIAAP et ses relations avec les élus des communes disposant d'une station d'épuration sur leur territoire ou situées à proximité.

Il est apparu de manière criante lors des différents incidents survenus au sein de l'usine « Seine aval » et lors de la fuite de quatre tonnes de biogaz en octobre 2022, comme l'évoquait à l'instant notre collègue. Les élus des communes des Yvelines et du Val-d'Oise pointent un déficit sérieux de communication sur ces accidents – leur ampleur, leurs conséquences et les solutions pour y remédier. Au surplus, ces usines présentent des nuisances quotidiennes et des risques importants pour les habitants des communes d'implantation ou se trouvant à proximité.

Vous le savez, en matière d'assainissement, la région parisienne est dotée d'une organisation spécifique, avec un syndicat dont les membres statutaires sont les départements de Paris et de la petite couronne.

Actuellement, le seul dispositif qui associe officiellement les élus locaux à la gouvernance du SIAAP est la conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne prévue par les statuts du syndicat. Elle rassemble, sans compétence délibérative, l'ensemble des élus des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou syndicats des territoires raccordés au SIAAP par voie statutaire ou conventionnelle. Toutefois, cet outil n'est pas suffisant pour répondre aux attentes légitimes des élus locaux en matière d'information en ce qu'elle ne se réunit qu'annuellement et ne traite pas spécifiquement de la gestion des sites qui peuvent être sensibles, comme les stations d'épuration.

Cette situation doit donc évoluer rapidement, car, nous le savons bien, les élus locaux sont toujours en première ligne auprès de leurs concitoyens lorsque de graves incidents surviennent dans leur commune. Il n'est donc pas acceptable que ces derniers soient laissés sans information.

Bien que, par la voix de son président, le SIAAP entende mener des actions pour pallier les défauts d'information ayant eu lieu par le passé, celles-ci ne sauraient suffire tant l'association des élus à la gestion des sites

situés sur leur territoire et leur parfaite information est indispensable, et ce dès aujourd'hui.

C'est pourquoi la proposition de loi de Marta de Cidrac, qui prévoit de confier aux communes d'implantation des stations d'épuration et à celles qui sont situées à proximité de celles-ci un siège avec voix délibérative au sein du conseil d'administration du SIAAP, emporte ma complète et pleine adhésion. Je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement visant deux objectifs.

D'une part, il convient de mieux prendre en compte la situation spécifique des communes situées dans un département qui n'est pas membre du SIAAP. D'autre part, je souhaite préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP, tout en répondant aux attentes des élus locaux, dont il convient de renforcer le droit d'information.

Il faut ainsi, me semble-t-il, renforcer l'effectivité juridique de la proposition de loi en précisant son champ d'application. En effet, les communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines ne bénéficient pas des prérogatives dont disposent les départements membres du SIAAP - Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis -, puisque ces communes ou leurs intercommunalités de rattachement ne sont liées au SIAAP que par convention et n'ont pas, à ce titre, d'accès aux organes de gouvernance.

En outre, la rédaction retenue par la proposition de loi permet, de manière très pertinente, de faire siéger les communes qui possèdent une station d'épuration sur leur territoire ou celles qui sont « situées à proximité ». Mais cette dernière notion appelle, à mon sens, une clarification, à savoir la prise en compte d'un critère lié aux risques plutôt qu'un critère géographique. En ce sens, le sous-amendement proposé par notre collègue, Jacqueline Eustache-Brinio, recueille mon assentiment en ce qu'il permet aux communes qui ne disposent pas d'une station d'épuration sur leur territoire de siéger au sein du conseil d'administration dès lors qu'une telle installation est « susceptible de produire des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu » de leur territoire.

Par ailleurs, il me semble essentiel de préserver l'équilibre de la gouvernance du SIAAP. Ce syndicat remplit sa mission de manière satisfaisante pour nos concitoyens concernés. Aussi, il ne m'apparaît pas opportun d'apporter dès aujourd'hui des bouleversements importants dans la gouvernance - qui plus est dans le contexte du déploiement du « plan qualité de l'eau et baignade » en vue des jeux Olympiques de 2024. Or c'est bien ce à quoi aboutirait l'adoption de cette proposition de loi, qui prévoit l'octroi d'une voix délibérative aux communes siégeant au sein du conseil d'administration et du bureau du SIAAP. Octroyer une simple voix consultative aux communes serait de nature à apporter une réponse

immédiate et adéquate aux attentes exprimées par les élus locaux, tout en maintenant les équilibres existants.

Enfin, je vous propose de renforcer l'opérationnalité du dispositif en améliorant l'information de tous les conseillers municipaux des communes concernées *via* deux mécanismes distincts : d'une part, en rendant tous les conseillers municipaux des communes représentées au conseil d'administration du SIAAP destinataires de la convocation adressée avant chaque réunion, des documents afférents et de la liste des délibérations qui ont été examinées et, d'autre part, en les faisant bénéficier d'un droit à l'information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération ayant une incidence directe ou indirecte sur la gestion des installations de traitement des eaux usées situées sur leur territoire.

À cet égard, je comprends pleinement l'intention de notre collègue Marie-Pierre de La Gontrie, dont l'amendement prévoit la création d'une conférence des territoires auprès du SIAAP. Cependant, je ne suis pas favorable à cet amendement dans la mesure où il me semble déjà satisfait, puisque l'article 9 des statuts du SIAAP prévoit la réunion annuelle d'une conférence d'information de l'assainissement de l'agglomération parisienne regroupant l'ensemble des élus des collectivités ou de leurs groupements concernés par le sujet. En outre, la création de cette nouvelle conférence ne me semble pas être de nature à résoudre les carences informationnelles dont pâtissent aujourd'hui les élus locaux du fait d'une gestion trop opaque par le SIAAP des sites situés sur leur territoire.

Pour conclure mon propos, je tiens à souligner que j'ai travaillé en parfaite coopération avec notre collègue Marta de Cidrac dans l'élaboration de l'amendement que je vous soumettrai. Je la remercie chaleureusement de la qualité de nos échanges et notre collaboration pour formuler des pistes de solution équilibrées et consensuelles dans l'intérêt des élus locaux des communes de la grande couronne parisienne.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales. – La proposition de loi de Marta de Cidrac vise à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien. Le SIAAP, créé en 1970, est chargé du transport et du traitement des eaux usées produites par l'agglomération parisienne, à savoir 287 communes rassemblant plus de 9 millions d'habitants. Cet établissement public administratif a historiquement pour membres les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Le conseil d'administration est ainsi constitué de 33 représentants de ces quatre départements.

Le SIAAP travaille toutefois à une échelle territoriale plus large et en particulier dans les départements de la grande couronne parisienne. C'est la volonté d'être associés au fonctionnement du SIAAP qui a conduit les auteurs de cette proposition de loi à prévoir la présence au conseil d'administration avec voix délibérative de représentants des conseils

municipaux des communes accueillant une installation gérée par le SIAAP ou situées à proximité.

Ce souhait d'association large des collectivités au fonctionnement de cette structure de coopération interdépartementale me semble parfaitement légitime, notamment pour assurer la bonne information des élus quand surviennent, comme cela a pu être le cas sur certains sites, des accidents d'exploitation. Je promeus autant que possible les méthodes de travail et de gouvernance qui permettent de s'assurer que les élus locaux sont associés aux décisions qui sont prises à l'échelle de leur territoire.

S'agissant du SIAAP, l'État s'est montré particulièrement attentif au cours des dernières années à renforcer cette association à la suite d'une mission conduite par le préfet Gaudin pour le compte du préfet de la région d'Île-de-France : a ainsi été mise en place une conférence de l'assainissement, qui a précisément pour objectif d'assurer l'information et l'association des élus des territoires d'implantation du SIAAP.

Par ailleurs, les commissions de suivi de site mises en place autour d'un certain nombre de sites sont aussi des lieux d'information et d'échanges qui associent les collectivités et les élus qui accueillent en particulier les stations d'épuration gérées par le SIAAP.

Cette proposition de loi prévoit d'associer les élus représentant les communes d'implantation de certaines usines du SIAAP à la gouvernance de ce dernier. Si le texte initial tend à répondre à cet objectif parfaitement compréhensible, il présente toutefois un certain nombre de fragilités juridiques, qui nous semblent faire obstacle à son adoption.

Sur le plan du droit, le texte prévoit en effet que des représentants de ces communes soient membres du conseil d'administration avec voix délibérative sans pour autant que les communes concernées soient elles-mêmes membres du syndicat. Accepter cette distorsion serait de nature à déroger lourdement aux règles qui régissent le fonctionnement de ce type de structure de coopération, aux termes desquelles la participation aux instances de gouvernance découle de l'adhésion de la collectivité au syndicat ou à l'établissement de coopération. Cette règle est saine, et nous avons besoin de la préserver.

Au demeurant, dans ce cas particulier, cela reviendrait à modifier substantiellement la gouvernance du SIAAP, dont je rappelle qu'il est conçu pour réunir des départements qui, en petite couronne, sont compétents en matière d'assainissement. La participation aux instances de gouvernance nous semble ainsi devoir découler d'abord de l'exercice de cette compétence sur le périmètre du syndicat. Vous l'avez compris, le texte initial n'était pas satisfaisant sur le plan juridique.

Le texte tel que vous voulez l'amender, madame la rapporteure, prévoit une voix consultative, ce qui pose moins de difficultés, même si nous

considérons qu'une révision des statuts du SIAAP pourrait avoir le même effet. Mais je m'en remettrai à la sagesse de la commission sur ce point.

Quoi qu'il en soit, il me semble essentiel de trouver les voies et moyens de favoriser une association effective des élus des territoires concernés de la grande couronne au fonctionnement du SIAAP. Le préfet de la région d'Île-de-France a engagé un travail en profondeur pour parvenir à cet objectif, y compris en ouvrant le sujet de la refonte des statuts du SIAAP.

Je reste bien entendu à l'entière disposition du Sénat pour assurer le suivi de ce travail, dont je ne doute pas qu'il permettra de satisfaire la demande de la Haute Assemblée.

M. Alain Richard. - Permettez-moi de revenir sur l'origine du SIAAP.

Avant la Première Guerre mondiale, la Ville de Paris disposait d'une ingénierie et de ressources financières lui permettant de gérer le traitement des eaux usées, alors que les communes de banlieue en étaient dépourvues. Par ailleurs, une législation d'exception, qui est restée en vigueur jusqu'à la réforme de 1975, empêchait Paris de participer à un syndicat intercommunal. Un accord a été conclu après la guerre de 1914 entre les conseillers municipaux de Paris et les élus de la banlieue pour confier cette mission au département de la Seine. Ce dernier avait la maîtrise d'ouvrage de toutes les grandes canalisations des eaux usées de l'agglomération et de la réalisation des stations d'épuration, qui ont demandé beaucoup de temps : les eaux usées ne sont plus déversées dans la Seine que depuis les années 1990.

Lorsque le département de la Seine a été dissous par l'effet de la réforme territoriale de 1964, le syndicat interdépartemental a été créé, et la loi lui a octroyé une compétence exceptionnelle en matière d'assainissement.

L'objet de cette proposition de loi est tout à fait légitime : on constate depuis longtemps des nuisances aux abords des grandes stations d'épuration - la plus importante étant bien sûr celle d'Achères - et celles-ci présentent parfois des risques. Toutefois, Marta de Cidrac souhaite que siègent au conseil d'administration les représentants des conseils municipaux des communes sur lesquelles sont implantées les stations d'épuration ou sont situées à proximité, alors qu'elles ne sont pas membres de droit de ce syndicat. Les communes sont déjà associées à la gouvernance du SIAAP dans le cadre d'une conférence d'information, mais celle-ci ne siège qu'une fois par an.

Certes, il convient de traiter la situation des communes riveraines ou exposées aux risques, mais n'oublions pas qu'un grand nombre d'intercommunalités, compétentes en matière d'assainissement, ont souhaité se raccorder au SIAAP, plutôt que de construire elles-mêmes une station d'épuration. Or ces intercommunalités n'ont qu'un lien de convention, du fait de la rigidité du statut législatif du SIAAP, et sont simplement informées

des décisions prises par le syndicat en ce qui concerne les installations dont elles sont utilisatrices et contributrices.

Aussi, il conviendrait que la loi non seulement consolide le système de concertation et d'information des représentants des communes, mais prévoie que les intercommunalités disposent d'administrateurs, ce qui suppose de transformer le SIAAP en syndicat mixte. Il y a donc là matière à une seconde initiative législative, dont se sont, me semble-t-il, saisis nos collègues de l'Assemblée nationale.

Sur le fond, j'attire votre attention sur le fait que le conseil d'administration est un organe décisionnel. Faire siéger à côté des trente-trois administrateurs plusieurs dizaines de représentants de communes, qui n'auraient qu'une voix consultative, constituerait une exception au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Aucune assemblée délibérante, quelle que soit sa volonté de concertation, n'accepte au sein de son conseil d'administration des représentants d'organismes ou de personnalités morales qui n'en sont pas membres.

La création d'une conférence d'information ou de concertation, sur le modèle de l'amendement proposé par Marie-Pierre de La Gontrie, me semble préférable à un système dual avec voix délibérative et voix consultative. Il n'en demeure pas moins qu'il conviendra de s'intéresser aux collectivités raccordées au SIAAP, qui représentent plus de 2 millions d'usagers.

Mme Nathalie Goulet. – Quel est le budget du SIAAP ?

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Son budget s'élève à 1,3 milliard d'euros.

M. Alain Richard. – Il y a 9 millions de contributeurs.

M. Hervé Marseille. – Pour ma part, je suis extrêmement réservé sur cette proposition de loi. Je comprends les raisons qui ont conduit notre collègue à déposer ce texte, mais il suffit que le département des Yvelines adhère au SIAAP. En outre, à ma connaissance, il n'y a pas de station de traitement des eaux usées dans l'Essonne, dans la Seine-et-Marne et dans le Val-d'Oise. Même si je comprends le besoin d'information, pourquoi faire siéger des représentants des conseils municipaux de ces communes, même avec voix consultative, contre l'avis du SIAAP, et ce sans délibération ? Compte tenu de la majorité politique du SIAAP et de celle du conseil départemental des Yvelines, un dialogue semble possible.

Ne nous précipitons pas pour légiférer sur un texte d'opportunité, car l'ensemble des syndicats de la région risque de s'en inspirer – et ils sont nombreux !

D'ailleurs, les représentants des conseils municipaux siégeront-ils dans les commissions avec voix consultative ? Quelle suite sera donnée aux conventions financières entre le SIAAP, les départements et les communes concernés et les syndicats d'assainissement qui ont signé une convention

avec le SIAAP sur le devenir des terrains ? Les terrains de la station d'Achères, par exemple, appartiennent à la Ville de Paris.

Je peux comprendre qu'il faille améliorer la rédaction de cette proposition de loi, mais il n'en reste pas moins que l'on n'a pas mesuré toutes les conséquences qui découleront de son adoption.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Le sujet qui nous occupe est important, et le président Marseille vient de souligner les effets collatéraux que pourrait avoir l'adoption de cette proposition de loi.

Ce texte procède, me semble-t-il, de la manifestation d'une mauvaise humeur, les collectivités considérant qu'elles ne sont pas assez informées de ce qui se passe sur leur territoire dès lors qu'elles ne siègent pas au conseil d'administration. Je comprends leur réaction au regard des incidents qui se sont produits, le président du SIAAP nous ayant même confié qu'il n'en avait pas été informé aussitôt – mais c'est là un problème de communication interne. Toutefois, cette proposition de loi a des marges de progression dans sa rédaction. Même si l'amendement de la rapporteure est de nature à résoudre une partie des difficultés, en prévoyant une voix consultative et non plus délibérative, et en revenant sur le flou entretenu par l'expression « à proximité de ces stations », va-t-on décider de créer un objet juridique inédit en mélangeant départements et communes, notamment ?

Cela a été rappelé, le préfet Gaudin avait été chargé d'une mission, qui a donné lieu à la création d'une conférence de l'assainissement, mais, comme l'a souligné avec pertinence la rapporteure, celle-ci se réunit annuellement.

Pour ma part, je propose de créer une conférence des territoires, qui aurait vocation à se réunir beaucoup plus souvent. On le voit bien, le manque d'information ne serait pas davantage résolu par le texte qui nous est aujourd'hui proposé, sachant que le conseil d'administration se réunit tous les mois. La question de l'information ne se trouvera pas résolue par la participation des représentants des conseils municipaux des communes au conseil d'administration du SIAAP. Il importe de mieux associer les communes pour mieux les informer, considérant *a fortiori* l'ampleur géographique du champ d'intervention du SIAAP.

N'oublions pas la situation des intercommunalités. Peut-être faudrait-il d'ailleurs les ajouter ?

Se pose aussi la question de la stabilité de la gouvernance, même si vous y avez répondu. Certains pourraient avoir l'impression que les Franciliens sont obsédés par les jeux Olympiques, mais il se trouve que le SIAAP est concerné avec l'organisation d'épreuves dans la Seine et dans la Marne.

L'amendement que je propose semble répondre à la difficulté, soulevée par Alain Richard, de prévoir deux statuts différents au sein du

conseil d'administration, certains membres ayant voix délibérative, tandis que d'autres auront voix consultative.

Mme Marta de Cidrac. – Permettez-moi au préalable de remercier la ministre pour son avis de sagesse sur l'amendement de réécriture proposé par la rapporteure.

Je l'ai dit dans mon propos liminaire, l'amendement et le sous-amendement proposés respectivement par la rapporteure et Jacqueline Eustache-Brinio recueillent mon assentiment, car ils visent à clarifier la rédaction.

Je répondrai aux critiques soulevées par le président Marseille et par Marie-Pierre de La Gontrie. N'oublions pas que les élus ne sont que les représentants de ces territoires, et donc des habitants. Or en cas d'incident – j'en veux pour preuve l'usine de « Seine aval » –, ceux-ci nourrissent de véritables inquiétudes. Ne nous méprenons pas, entendons-les, et j'espère que le texte, tel qu'amendé par la rapporteure, sera adopté.

Concernant la gouvernance, en prévoyant une voix consultative, le texte va dans le bon sens. Notre rôle est de répondre aux difficultés rencontrées par les élus locaux, sans déséquilibrer la gouvernance actuelle du SIAAP : ce syndicat n'a pas pour l'heure vocation à changer de forme juridique.

Je m'inscris en faux contre le fait que nous légiférerions de manière précipitée, monsieur Marseille. Chaque fois que j'ai interpellé les ministres sur ce sujet, il m'a été répondu qu'il fallait déposer une proposition de loi.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Votre suggestion est pertinente, monsieur Richard, mais tel n'est pas l'objet de la proposition de loi. Transformer le SIAAP en syndicat mixte reviendrait à engager une réforme d'ampleur en changeant la nature juridique de cette institution interdépartementale. Nos seuls objectifs aujourd'hui sont de renforcer l'information des élus locaux et de mieux les associer au fonctionnement du SIAAP.

Je souhaite préciser à notre collègue Hervé Marseille que le département des Yvelines n'est pas compétent en matière d'assainissement puisqu'en droit commun, cette compétence échoit aux intercommunalités. L'exercice de la compétence assainissement, confiée au SIAAP, par les quatre départements de la petite couronne est une exception au droit commun qui a été prévue par le législateur. Compte tenu de cette particularité, une modification de sa gouvernance par la voie législative peut se justifier. Par ailleurs, le président du SIAAP n'était pas hostile à une voix consultative des membres du conseil municipal.

Madame de La Gontrie, il n'y aura pas d'effet domino sur les autres syndicats franciliens. Comme je viens de l'indiquer à l'instant, le SIAAP est

un syndicat dérogatoire au droit commun, ce qui justifie que les problématiques qu'il pose soient traitées de manière spécifique.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. - *Quid* des intercommunalités ?

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. - Ce n'est pas le sujet. Nous parlons ici non pas des titulaires de la compétence « assainissement », mais des risques que subissent les communes de la grande couronne et leurs riverains du fait de la gestion de ces installations, gestion aujourd'hui assurée par le SIAAP.

M. François-Noël Buffet, président. - En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre indicatif de la proposition de loi inclut les dispositions relatives aux modalités de fonctionnement de l'institution interdépartementale compétente en matière d'assainissement collectif des eaux usées des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN
COMMISSION

Article unique

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Je propose, par l'amendement COM-3, une nouvelle rédaction de l'article unique de la proposition de loi, en accord avec son auteur, afin de recentrer le dispositif sur la représentation au conseil d'administration du SIAAP des seules communes remplissant la double condition d'être situées sur le territoire de départements non membres, à savoir, l'Essonne, la Seine-et-Marne, le Val-d'Oise et les Yvelines, et d'avoir sur leur territoire une station de traitement des eaux usées exploitée par ce syndicat. Il vise également à donner à un membre du conseil municipal de chacune des communes précitées une voix consultative aux réunions du conseil d'administration du SIAAP et à améliorer l'information de tous les conseillers municipaux des communes ainsi concernées. Ainsi, ceux-ci bénéficieraient, d'une part, un droit à l'information sur les affaires faisant l'objet d'une délibération au sein du SIAAP ayant une incidence directe ou indirecte sur la gestion des installations de traitement des eaux usées situées sur leur territoire, et, d'autre part, seraient rendus destinataires de droit de la convocation, des documents afférents à celle-ci, ainsi que de la liste des délibérations examinées par l'institution. Il procède enfin à diverses améliorations rédactionnelles.

La rédaction initiale de l'article, si elle a le mérite de rappeler l'indispensable association des élus locaux à la gestion des sites d'assainissement situés sur leur territoire en particulier en cas de crise, apparaît insuffisamment opérationnelle et porter, notamment, le risque de bouleverser les équilibres de représentation existants au sein du SIAAP. Le présent amendement entend ainsi lever ces difficultés, tout en respectant l'intention de l'auteur de la proposition de loi.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Le sous-amendement COM-4 a déjà été présenté.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – L'amendement COM-2 prévoit la mise en place d'une conférence des territoires, en y intégrant les départements.

M. Alain Richard. – Le sous-amendement a le mérite d'apporter une précision sur l'objectif et le périmètre des communes qu'il faudrait associer à cette fonction consultative. Je note qu'il y a une fragilité juridique dans la mesure où sont visées les communes situées à proximité de ces stations. *Quid* des communes de la petite couronne si l'on parle de la prévention des risques ? Je pense notamment à la station d'épuration située à Bonneuil-en-France. Dans une phase ultérieure, il faudra remédier à cette lacune.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Mme Eustache Brinio a remplacé les termes « ou des communes situées à proximité de ces stations ». Tel que le sous-amendement est rédigé, toutes les communes de l'Île-de-France sont visées ! Je comprends son esprit, mais il ne résout pas du tout le problème.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – En tant que sénatrice du Val-d'Oise, je puis vous dire que les maires des communes situées à l'est du département ne se sentent pas concernés. Ce sont les élus locaux des communes situées à proximité des stations d'épuration qui ont exprimé leur inquiétude et souhaitent être informés. C'est la réalité.

Mme Catherine Belrhiti, rapporteure. – Je suis favorable au sous-amendement COM-4. Je demande le retrait de l'amendement COM-2.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – J'ai émis un avis de sagesse sur l'amendement COM-3, qui prévoit une voix consultative des membres du conseil municipal. Nous sommes solidaires de la volonté d'information du maire qui accueille une station d'épuration sur sa commune. En revanche, le périmètre géographique est insuffisamment défini. Aussi, je suis défavorable au sous-amendement COM-4. Par contre, je suis favorable à l'amendement COM-2 concernant la mise en place d'une conférence des territoires.

Il y a deux temporalités : l'urgence d'informer la commune qui accueille la station d'épuration et la refonte des statuts, évoquée à plusieurs reprises, une question qu'il conviendra d'examiner.

Le sous-amendement COM-4 n'est pas adopté. L'amendement COM-3 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-2 devient sans objet.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est ainsi rédigé.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme BELRHITI, rapporteure	3	Attribution d'une voix consultative à certains élus locaux au sein du SIAAP et renforcement du droit d'information des conseillers municipaux.	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO	4	Remplacement du critère géographique par celui du risque pour identifier les communes pouvant être représentées au conseil d'administration du SIAAP mais ne disposant pas de station d'épuration sur leur territoire.	Rejeté
Mme de LA GONTRIE	2	Création d'une conférence des territoires auprès du SIAAP	Rejeté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 15 février 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 122 (2022-2023) visant à renforcer la voix des élus locaux au sein du service public de l'assainissement francilien**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives aux **modalités de fonctionnement de l'institution interdépartementale compétente en matière d'assainissement collectif des eaux usées des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Marta de Cidrac, sénatrice des Yvelines, auteure de la proposition de loi

Préfecture de la région Île-de-France

M. Marc Guillaume, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris

Mme Anne-Luce Zahm, chargée de mission environnement, préfecture région Île-de-France

Mme Claire Grisez, directrice adjointe, direction régionale et interdépartementale environnement-aménagement-transport (DRIEAT)

Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP)

M. François-Marie Didier, président

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Commune d'Achères

Commune d'Andrézy

Commune de la Frette-sur-Seine

Commune de Montigny-lès-Cormeilles

Commune de Saint-Germain-en-Laye

Commune de Saint-Rémy-lès-Chevreuse

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-122.html>