Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRE

Patricia Demaye-Simoni

▶ **To cite this version:**

Patricia Demaye-Simoni. Le développement durable et l'environnement dans la loi NOTRE. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2015, 237, pp. 308-313. hal-03896376

HAL Id: hal-03896376

https://univ-artois.hal.science/hal-03896376

Submitted on 10 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Article publié dans la revue *Droit de l'environnement*, n°237, septembre 2015, pp. 308-313

LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET L'ENVIRONNEMENT DANS LA LOI NOTRE

par

Patricia DEMAYE-SIMONI

Maître de conférences à l'Université d'Artois

Centre Ethique et Procédures (CEP)

Après la publication des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM)[1] et du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral[2], la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)[3] constitue le troisième volet majeur de l'acte III de la décentralisation annoncé par François Hollande - alors candidat aux élections présidentielles - dans son discours de Dijon du 3 mars 2012.

Entre de nouvelles modalités d'organisation du territoire infranational et le redéploiement des compétences assurées par les divers niveaux territoriaux, le texte de loi NOTRe revisite la planification régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire en même temps qu'il érige véritablement l'intercommunalité à fiscalité propre comme échelon territorial pertinent d'attribution des compétences environnementales.

Pour autant, si la loi NOTRe du 7 août 2015 complète le socle des textes supports de l'acte III de la décentralisation, la démarche dans laquelle ce texte de loi s'inscrit peut apparaître comme le prolongement de certains choix précédemment opérés en 2010[4]. Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (dite loi RCT)[5] avait été adoptée à l'issue de nombre de concessions lézardant allégrement l'économie de la réforme territoriale envisagée dès 2008 par Nicolas Sarkozy pour aboutir au maintien du partage des compétences environnementales entre les différents échelons territoriaux, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II)[6] reposait déjà sur le binôme « région-intercommunalité »[7], soit le binôme promu et conforté dans la récente loi NOTRe du 7 août 2015.

Dans les domaines du développement durable et de la protection de l'environnement, la ligne de conduite suivie en 2015 n'induit donc pas de rupture au regard du cap affiché dans la loi Grenelle II. La rationalisation de la planification en matière d'aménagement et développement durable est couplée avec une attribution des

---

[1] Loi n° 2014-58, *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1562 s.

[2] Loi n° 2015-29, *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777 s.

[3] Loi n° 2015-991, *JORF* du 17 août 2015, p. 13.705 s.

[4] P. Demaye-Simoni, « Vers un nouvel optimum dimensionnel en matière de planification durable » in H. Hellio (dir.), *Loi Grenelle II. Implications pratiques* (Actes du colloque organisé à Douai le 15 mars 2011 sur les implications pratiques de la loi Grenelle 2), Bruylant, 2014, pp. 11-38.

[5] Loi n° 2010-1563, *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22.146 s.

[6] Loi n° 2010-788, *JORF* du 13 juillet 2010, p. 12.905 s.

[7] P. Demaye-Simoni, *op.cit.*, pp. 13-15.

compétences environnementales au niveau intercommunal intégré et élargi (supposée faciliter la suppression des doublons syndicaux sur le territoire national). Confirmée dans son rôle de chef de file pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire[8], la collectivité régionale doit élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) absorbant des documents de planification spécifiques[9].

Bien que le cheminement vers une simplification dans les planifications régionales touchant à l'aménagement durable du territoire soit tortueux, la loi du 7 août 2015 vise à réorganiser et consolider la planification régionale (I). De même, avec la réforme de l'intercommunalité, le dispositif juridique de la loi NOTRe confirme l'envolée intercommunale et assure l'érection de l'intercommunalité à fiscalité propre en tant que dépositaire réel de la protection de l'environnement au niveau infrarégional (II).

I. SIMPLIFICATION ET CONSOLIDATION DE LA PLANIFICATION REGIONALE

Le SRADDET (article 10 de la loi NOTRe) succède au SRADT (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire) (A). Document majeur de la politique d'aménagement du territoire, il entraîne dans son sillage des schémas aux thématiques spécifiques qui jusqu'à présent se superposent (B).

A. Du SRADT au SRADDET

Jusqu'en 2015, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'on rencontrait plus d'une dizaine de documents de planification parmi lesquels le SRADT inscrit à l'article 34 de la loi n°88-3 du 7 janvier 1983 (modifiée par la loi du 25 juin 1999)[10], le schéma régional de l'intermodalité (le SRI créé par la loi MAPTAM), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (le SRCAE créé par la loi Grenelle II), le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux (le PRGDD) ou encore le schéma régional de cohérence écologique (le SRCE créé par la loi Grenelle II). Malheureusement, les SRADT - dont l'objectif était de fixer les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional par la localisation des grands équipements et infrastructures, le développement harmonieux des territoires et la protection de l'environnement - n'avaient pas permis d'assurer la cohérence des documents concourant à la politique d'aménagement du territoire tant en raison de l'absence de leur généralisation, de leur hétérogénéité que de leur inopposabilité (par rapport aux SCOT ou aux PLU[11]). Pourtant, dès 1998, alors que l'idée d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire avait été

[8] V. article 3 de la loi MAPTAM (art. L. 1111-9 du CGCT) déclinant les chefs de filât par domaines compétences.

[9] La loi NOTRe étend également les missions de la région dans le domaine du transport (art. 15 s.) tout comme elle admet leur élargissement dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (art. 12).

[10] En 2014, seulement sept régions étaient dotées d'un SRADT (version loi du 25 juin 1999), dix d'un SRADT (version loi du 7 janvier 1983) et 3 d'entre elles n'avaient pas élaboré de SRADT.

[11] SCOT : schéma de cohérence territoriale ; PLU : plan local d'urbanisme.

abandonnée[12], des améliorations avaient pu être suggérées dans le rapport Morvan qui soulignait l'importance du cadre régional pour prioriser les objectifs d'aménagement du territoire. En outre, dans le même temps, le rapport invitait à reconnaître la valeur normative de certains aspects du projet pour le développement et l'aménagement du territoire régional qu'il préconisait d'instituer[13]. Mais, à l'époque, la décentralisation devait être encore affermie. Par ailleurs, le nombre de planifications décentralisées environnementales majeures demeurait de faible importance.

Toujours est-il que la situation a fortement évolué. Désormais, de nombreuses planifications sectorielles régionales emportent des conséquences sur l'aménagement du territoire[14]. Force est de constater que l'empilement de schémas et de plans, créés par touches législatives successives et dont les effets sont ou non prescriptifs ou pour partie seulement, ne permet pas d'obtenir une vision d'ensemble globale et cohérente en matière d'aménagement et de développement durable équilibré et égalitaire du territoire. Aussi, à l'exception de l'Ile-de-France, de la Corse et des régions ultramarines [déjà couvertes par des planifications particulières de portée prescriptive, soit le schéma directeur de l'Ile-de-France (SDRIF), le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et les schémas d'aménagement régionaux (SAR)], les régions françaises devront nécessairement élaborer un SRADDET qui contrairement aux anciens SRADT emportera certains effets juridiques.

Toutefois, pour apaiser les craintes liées à une recentralisation de la politique d'aménagement du territoire et pour échapper à toute appréciation en opportunité de l'Etat[15] (avec un risque de tutelle), ce schéma n'est pas coélaboré par l'Etat et la région[16]. L'autorité déconcentrée régionale contrôle simplement la prise en compte des informations nécessaires, le respect de la procédure et la conformité du document par rapport aux lois et règlements en vigueur, ce qui l'autorise évidemment à ne pas approuver le schéma en cas de non-conformité (dans une telle hypothèse, le préfet notifie sa décision motivée à la collectivité régionale qui dispose d'un délai de trois mois pour prendre en compte les modifications apportées).

On observe qu'en dépit du différend entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur les conditions d'élaboration du schéma décentralisé ainsi que ses éléments constitutifs, la médiation des associations représentant les collectivités territoriales et les intercommunalités a permis d'aboutir à une vision globalement partagée du SRADDET.

Certains points de désaccord brulants ont, il est vrai, été gommés. Par exemple, alors que le Sénat avait introduit un droit de véto pour les EPCI à fiscalité propre et les départements (exprimé à la majorité des trois cinquièmes des EPCI à fiscalité propre et de la moitié des départements) dans un contexte où le spectre d'un jacobinisme régional était agité, l'Assemblée nationale a refusé que le projet résulte d'une co-construction ou coélaboration territoriale restreignant la capacité décisionnaire de la

[12]P. Demaye, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?* Thèse, Amiens, 2000, pp. 324-328. L'abandon officiel fut consacré dans la loi n° 99-333 du 25 juin 1999.

[13] Rapport Y. Morvan, « Eléments en vue d'un éventuel changement ou statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire », 31 mars 1998, 109 p.

[14] Dont plusieurs ont vu le jour assez récemment : SRCE, SRCAE et SRE (schéma régional éolien) avec la loi Grenelle II de 2010, SRI avec la loi MAPTAM de 2014, SRC (schéma régional des carrières) avec la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

[15] Rapport O. Dussopt sur le projet de loi NOTRe, doc. A.N., 5 février 2015.

[16] Proposition émise dans le rapport du CGEDD, « Le futur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire : un schéma régional intégrateur ? », *La doc. Fr.*, déc. 2014, pp. 30-31.

région. Ceci étant, son élaboration fait tout de même l'objet d'une large concertation[17]. Par contre, en dépit de l'opposition du Gouvernement, les députés ont admis la possibilité ouverte par le Sénat de passer des conventions avec un EPCI à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier pour mettre en œuvre le schéma (art. L. 4251-8 du CGCT). Cette ouverture contractuelle confirme bien que la compétence en matière d'aménagement du territoire est partagée même si la région en est le chef de file : les synergies communes se déploieront au niveau contractuel.

S'agissant de son contenu, le SRADDET doit fixer « les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets » (art. L. 4251-1, al. 2 du CGCT) et éventuellement, si le conseil régional en décide, dans « tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation »[18] (art. L. 4251-1, al. 4). Dans le respect des compétences des autres niveaux territoriaux et en application du principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre, la région fixe des règles générales pour atteindre les objectifs du schéma qui – en l'absence d'accord conventionnel avec les personnes intéressées[19] – ne sauraient avoir pour conséquence directe de créer ou aggraver une charge d'investissement ou de fonctionnement récurrente. Ces règles sont regroupées dans un fascicule, lequel comprend des chapitres thématiques précisant les modalités de suivi de l'application des règles générales et d'évaluation de leurs incidences. Enfin, une carte synthétique illustre les objectifs du schéma. En d'autres termes, le SRADDET comportera trois volets : un rapport de présentation des objectifs régionaux, un fascicule et une cartographie de synthèse.

S'agissant de l'inscription dans la hiérarchie des normes du schéma, l'article L. 4251-2 du CGCT impose le respect des règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire, puis une compatibilité avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) pour finir par une simple prise en compte des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national, des orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des projets de localisation des grands équipements et infrastructures, des orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc naturel régional (PNR) et du schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif. Mais, d'un autre côté, les prescriptions inscrites dans le fascicule du schéma sont juridiquement opposables aux SCOT, PLU,

[17] Les modalités d'élaboration du SRADDET sont fixées par le conseil régional. Mais la loi précise que le préfet de région, les conseils départementaux, les métropoles, les collectivités à statut particuliers, les EP compétents en matière de SCOT ou de PLU, les comités de massifs et éventuellement d'autres personnes sont associés à l'élaboration du projet de schéma, lequel est arrêté par le conseil régional, envoyé pour avis aux métropoles, collectivités à statut particulier, EP compétents pour les SCOT et PLU, à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et à la CTAP (conférence territoriale de l'action publique), puis soumis à enquête publique avant approbation préfectorale.

[18] Dans ce cas, la loi précise que le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation.

[19] Art. L. 4251-8 du CGCT.

cartes communales, PDU (plans de déplacements urbains), PCET (plans climat-énergie territoriaux) et aux chartes des PNR (parcs naturels régionaux) dans un rapport de compatibilité. Plus modestement, les objectifs du SRADDET devront être pris en compte dans ces documents (art. L. 4251-3 du CGCT). Cette dernière distinction reflète l'économie des débats parlementaires qui ont brandi la peur du gigantisme régional (avec la création des nouvelles régions au 1er janvier 2016) face au détail des documents locaux tels que les SCOT et les PLU.

Enfin, s'agissant des délais, l'article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) accorde un délai de trois ans aux nouvelles assemblées régionales qui seront élues en décembre 2015 pour établir ce document de valeur normative différenciée. Entre l'adoption du schéma d'ici 2018 et la présentation du bilan du SRADDET en 2021, le président du conseil régional pourra éventuellement proposer des modifications dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à l'économie générale du schéma. Reste que l'article 10 de la loi NOTRe conditionne l'entrée en vigueur de ces dispositions à la publication d'une ordonnance devant intervenir dans le délai d'un an suivant la promulgation de la loi…

B. Un schéma unique : la fin de l'empilement des planifications

La création du SRADDET participe d'une logique de lisibilité, de simplification et de clarification des planifications. C'est pourquoi il a vocation à se substituer obligatoirement au PRPGD (nouveau plan régional créé par la loi) mais aussi au SRI, au SRCAE et à d'autres planifications sectorielles régionalisées et décentralisées.

1. Une unicité de la planification des déchets aspirée dans le SRADDET

A la suite de différentes évaluations mettant en cause les coûts et les contradictions des planifications « déchets », la loi NOTRe substitue au plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, au plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux et au plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics - dont la responsabilité incombait à la collectivité régionale pour le premier et à la collectivité départementale pour les deux autres - un plan régional appelé le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) (art. L. 541-13 du code de l'environnement). Ce plan unique, élaboré dans un délai de dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, doit lui-même être intégré dans le SRADDET dans des conditions précisées par ordonnance.

Comportant un plan d'action en faveur de l'économie circulaire portée par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte[20] présentée à l'article L. 110-1-1 du code de l'environnement, le plan renfermera des planifications spécifiques pour certains flux de déchets.

Toujours décentralisée, la procédure est placée sous la responsabilité du président du conseil régional (art. L 541-14 du code de l'environnement). Elaboré en concertation avec les représentants des collectivités territoriales et groupements compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des éco-organismes et des associations

[20] Loi n°2015-992, JORF du 18 août 2015, p. 14.263 s.

agréées de protection de l'environnement, le projet de plan est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP)[21], au représentant de l'Etat dans la région et au conseil régional des régions limitrophes. Il est éventuellement modifié pour tenir compte des avis exprimés puis arrêté par le conseil régional avant d'être soumis à enquête publique et publié. Ici, parce qu'elles assurent le service public des déchets ménagers et interviennent dans son financement, la liberté de la collectivité régionale est « encadrée ». Lorsqu'au moins trois cinquièmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets représentant 60 % de la population émettent un avis négatif sur le projet de plan, le préfet de région pourra demander au conseil régional d'arrêter un nouveau projet de plan dans un délai de trois mois afin de tenir compte des observations formulées. De telles dispositions ont évidemment vocation à ménager la liberté de chaque niveau territorial.

Enfin, l'obligation d'agir de la collectivité régionale se traduit par un étroit contrôle de l'autorité préfectorale qui, aux termes de l'article L. 541-15 du code de l'environnement, continue à pouvoir se substituer à la collectivité régionale pour élaborer ou réviser le plan lorsque, après avoir été invités à y procéder, les conseils régionaux ne les ont pas adoptés dans un délai de dix-huit mois[22].

2. **L'absorption d'autres planifications régionales**

L'article 13 de la loi NOTRe autorise le gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, afin de procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'absorption au sein du SRADDET du SDRADT, du SRIT[23] (qui constituait déjà un volet du SRADT), du SRI[24], du SRCAE[25] et, comme indiqué précédemment, du PRPGD. Autant de documents de planification participant à la réalisation des objectifs assignés au SRADDET par l'article 10 de la loi NOTRe (art. L. 4251-1 du CGCT).

On constate que le SRCE n'appartient pas au nombre des documents cités dans cette liste. Elaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat (soumis à délibération du conseil régional et adopté par arrêté du préfet de région), le SRCE tend à préserver et restaurer la continuité écologique et donc à enrayer la perte de biodiversité (art. L. 371-3 du code de l'environnement). Les documents d'urbanisme doivent les prendre en compte. Non intégré d'emblée dans le projet de loi gouvernemental, l'enjeu de la biodiversité a enrichi le débat sur le contenu du SRADDET au cours des discussions parlementaires[26] : l'absence de prise en compte des grands équilibres écologiques dans l'aménagement durable du territoire constituait une réelle incohérence[27] dès lors que la biodiversité est l'une des cinq facettes de l'objectif de développement durable.

Compte-tenu de la variabilité de la juridicité des documents intégrés dans le SRADDET, tel que le SRCE, il a été proposé que le SRADDET reprenne les éléments

---

[21] Présidée par le président du conseil régional, la CTAP – créée par la loi MAPTAM – est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences entre les différents niveaux territoriaux (art. L. 111-9-1 du CGCT).

[22] P. Demaye-Simoni, *op. cit*., p. 21.

[23] Schéma régional des infrastructures et des transports (art. L. 1213-1 du code des transports).

[24] Art. L. 1213-3-2 du code des transports.

[25] Schéma coproduit par la région et l'Etat auquel est rattaché le schéma régional éolien, *cf.* P. Demaye-Simoni, *op. cit*., pp. 18-21.

[26] R. Dantec, déb. S., 16/01/2015.

[27] P. Jarlier, *Ibid.*

essentiels des documents sectoriels auxquels il se substitue[28]. En outre, pour clarifier le contenu et la portée du SRADDET, un amendement a pu suggérer d'énoncer la liste des planifications coiffées par le SRADDET en y intégrant le SRCE. Cet amendement fut pourtant retiré en cours de séance au motif que l'ordonnance ayant vocation à préciser la liste des schémas auxquels se substitue le SRADDET doit renvoyer à la question de la cohérence écologique[29]. Malgré tout, les enjeux soulevés sont essentiels car la question se pose de savoir si la particularité des SRCE (en termes d'élaboration et d'effets juridiques) n'impose pas une évaluation préalable des premiers SRCE avant de songer à les absorber dans le SRADDET ? Les discussions parlementaires témoignent également des incompréhensions entourant l'exclusion de la référence à la biodiversité dans les objectifs initiaux du SRADDET quand bien même la région est devenue chef de filât en matière de protection de la biodiversité avec la loi MAPTAM[30]. Incompréhensions légitimes qui ont abouti un peu tardivement à ce que la référence à la protection de la biodiversité soit inscrite dans les finalités et objectifs du SRADDET (au même titre que les transports, la maitrise de l'énergie ou la prévention des déchets), soit fin juin 2015[31]. Cette adjonction assure une mise en cohérence avec l'article 13 de la loi NOTRe qui donne compétence au gouvernement pour procéder, par voie d'ordonnance, « aux coordinations permettant l'évolution des schémas sectoriels et notamment du schéma régional de cohérence écologique prévu à l'article L. 371-3 dudit code, rendues nécessaires par leur absorption dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ». Le travail n'est pas achevé car, dans la perspective de leur intégration au SRADDET, les conditions de gouvernance et d'élaboration des SRCE sont amenées à évoluer. Et les inquiétudes demeurent : la fédération nationale de l'environnement redoute, en effet, une régression du droit de l'environnement au regard des projets d'infrastructures de transport et de développement économique.

Au-delà du regroupement des planifications régionales relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, la loi NOTRe entend rationaliser l'intercommunalité ainsi que les conditions de prise en charge des compétences environnementales traditionnelles.

II. VERS UNE REORGANISATION DU DEPLOIEMENT INTERCOMMUNAL EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Remis en cause à plusieurs reprises dans les rapports officiels, le syndicalisme intercommunal connaît encore un franc succès dans les services environnementaux (B). C'est la raison pour laquelle la loi NOTRe aspire à consacrer la prise en charge des services publics environnementaux au niveau communautaire (A) (situation déjà actée dans les métropoles) tout en admettant l'intérêt d'une coopération élargie au sein des syndicats mixtes.

[28] R. Dantec, *ibid*.
[29] Déb. A.N. , 2e séance du 20/02/2015 (amendement n°857 défendu par Estelle Grelier).
[30] Amendement n° 554, R. Dantec, déb. S. du 27/05/2015.
[31] Rapport O. Dussopt sur le projet de loi NOTRe, doc A.N. n°2872 du 17 juin 2015.

A. Le réagencement des compétences communautaires

L'accroissement de la taille des EPCI à fiscalité propre répond à la recherche d'une adéquation de leur territoire avec les bassins de vie mais elle est également guidée par la recherche d'une dévolution à l'échelon supérieur de compétences communales de plus en plus nombreuses. Deux observations peuvent ici être formulées : d'une part, ces transferts atrophient les communes françaises qu'aucun gouvernement n'est encore parvenu à supprimer autoritairement ; d'autre part, l'ajout de compétences optionnelles et obligatoires au niveau communautaire est le pendant à la diminution du nombre de syndicats.

L'on doit convenir que ce réagencement peut ou a pu inquiéter les représentants des communes quant à leur avenir, d'autant que la question particulièrement sensible d'une élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct déconnectée des élections municipales a été aussi abordée (pour être finalement écartée par le Sénat).

Mais, quelque part, ces compétences sont souvent déjà de longue date intercommunalisées et, de manière positive, l'inscription de nouvelles compétences environnementales dans les blocs optionnels ou/puis obligatoires de compétences des communautés induira la généralisation de la dévolution des compétences environnementales à une échelle plus pertinente que l'échelle de la commune ou du syndicat intercommunal, soit le niveau intercommunal intégré.

Ici encore, la question a divisé les hémicycles : acté par l'Assemblée nationale, le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement fut supprimé au profit de compétences optionnelles par le Sénat à l'occasion de la deuxième lecture du texte avant d'être finalement ajouté dans les compétences communautaires avec un calendrier d'application différé.

Le transfert des compétences eau, assainissement et déchets, soit des services publics environnementaux classiques ou traditionnels, a été introduit par amendement gouvernemental. Certes, le projet initial de loi NOTRe déposé sur le bureau du Sénat le 18 juin 2014 étoffait les compétences des communautés (dans les domaines de la promotion du tourisme, de l'accueil des gens du voyage et des maisons de services au public) mais sans viser les services publics environnementaux. Les débats furent houleux entre, d'un côté, les défenseurs d'une gestion unifiée et simplifiée des services publics de l'eau et de l'assainissement (dans une France où l'on dénombre environ 35.000[32] services répartis sur l'ensemble du territoire national[33]) qui ont signalé les incohérences dans l'approvisionnement et la distribution de l'eau, le choix des investissements ou le contrôle des installations sanitaires et, de l'autre, ses détracteurs dénonçant la non coïncidence des bassins hydrographiques avec les bassins de vie, le risque de disparition des régies municipales et donc d'augmentation significative du prix de l'eau (par une gestion déléguée) ou encore la brutalité de la méthode employée par le Gouvernement[34] pour remanier ou introduire ces compétences dans les blocs communautaires[35].

Dès lors, l'évolution des compétences communautaires est programmée par étapes selon un calendrier d'application différé inscrit dans la loi. Tout comme pour la

[32] 31.000 selon la Cour des comptes dont plus de 22.000 gérés en régie.
[33] A. Vallini, E. Grelier, O. Dussopt débats A.N. du 04/03/2015.
[34] Agissant par voie d'amendement donc sans étude d'impact.
[35] J. Pellissard, M. Seddier, A. Genevard, débats A.N. du 04/032015.

compétence GEMAPI (gestion de l'eau et des milieux aquatiques confiée aux EPCI à fiscalité propre par la loi MAPTAM[36]), la mise en conformité par les communautés existantes avec les dispositions relatives à l'eau et l'assainissement a été repoussée jusqu'au 31 décembre 2017 pour une mise en œuvre effective au 1er janvier 2018. Le caractère technique de la gestion des services y est pour beaucoup : il faut raisonner en termes de points de captages des eaux, de transfert de patrimoine avec les canalisations ou les unités de traitement et même de contrats, bref en termes de coûts financiers. Toutefois, à la différence de la gestion des déchets, les compétences eau et assainissement se présenteront dans un premier temps comme deux compétences optionnelles avant de devenir des compétences obligatoires pour l'ensemble des communautés au 1er janvier 2020[37]. En effet, l'harmonisation des modes de gestion des services, les transferts de patrimoine et le renouvellement des réseaux ne peuvent s'inscrire que dans le temps.

Le gouvernement a ensuite entendu ajouter la gestion des déchets ménagers et assimilés parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, soulevant là encore quelques mises en garde des parlementaires sur la rationalisation escomptée. La démonstration en a été faite depuis longtemps : le périmètre de la collecte des déchets ménagers ne correspond pas à celui du traitement. Si l'une peut s'effectuer au niveau du bassin de vie (20.000 habitants ou même 15.000 habitants), l'autre nécessite le regroupement des intercommunalités à fiscalité propre dans un syndicat mixte (selon Jacques Pelissard, le traitement s'appuie sur une « zone d'au moins 300.000 habitants afin de disposer d'une installation performante en termes de tri et incinération »[38]). En pratique, ce service est cependant déjà assuré par un niveau supérieur au niveau communal (selon André Vallini, 93 % des communes délèguent au moins une compétence relative aux déchets) et le traitement fait souvent l'objet d'un transfert à un syndicat mixte au périmètre plus large. Au final, un alignement a été opéré sur les compétences des communautés urbaines et des métropoles : le constat de l'adhésion des communes à une structure de coopération pour l'exercice de cette compétence a emporté son inscription dans le bloc de compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération. Aussi, dès le 1er janvier 2017, la collecte et le traitement des déchets ménagers et déchets assimilés constituera une compétence obligatoire pour toutes les communautés et non plus une compétence inscrite dans le bloc optionnel « Protection et mise en valeur de l'environnement ».

Les dispositions législatives sont claires : elles arriment l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement dans le giron d'une intercommunalité intégrée et généralisée. Ainsi, à défaut d'une mise en conformité dans les temps impartis par le calendrier de la loi NOTRe, le préfet pourra procéder d'office à la modification des statuts des communautés dans un délai de six mois (article 68 de la loi NOTRe).

[36] Dont l'entrée en vigueur est différée au 1er janvier 2018 par l'article 76 de la loi NOTRe.
[37] Art. 65 et 66 de la loi NOTRe.
[38] Débats de l'A.N. du 04/03/2015.

B. Le syndicalisme en questions

La redistribution des compétences est doublée par une reconfiguration territoriale des différentes formes de coopération.

Les syndicats intercommunaux, créés dès la fin du XIX[e] siècle, doivent voir leur nombre diminuer. Sur ce point, l'étude d'impact relative au projet de loi NOTRe soulignait le maintien en France de 13.408 syndicats[39] sur le territoire national.

Les chiffres de 2014 révèlent bien l'importance de ce mouvement syndical dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des transports en France :

TYPES DE COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LES SYNDICATS DE COMMUNES ET LES SYNDICATS MIXTES[40]

Types de compétences exercées	**Nombre de syndicats exerçant ces compétences**	***Dont SIVU***	***Dont SIVOM***
Traitement, adduction, distribution de l'eau	3 113	*2 402*	*345*
Transports (urbains, non urbains, scolaires)	1 750	*1 308*	*238*
Assainissement	1 492	*862*	*398*
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	588	*41*	*66*
Électricité, Gaz	306	*195*	*35*

Certes, l'application de la loi RCT de 2010 a permis d'observer une diminution du nombre de syndicats mais les chiffres sont à nuancer selon les départements.[41] Aussi, l'étude d'impact indiquait que « s'agissant des syndicats, l'objectif poursuivi par le projet de loi vise à amplifier et accompagner la diminution du nombre de syndicats dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, qui s'élève à plus de 7 200 au 1er janvier 2014, concomitamment à la montée en compétence des EPCI à fiscalité propre ».

Dans cette ligne de conduite, le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui doit être adopté avant le 31 mars 2016 poursuit l'œuvre de rationalisation débutée avec la loi RCT de 2010 : il doit permettre la constitution d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'au moins 15.000 habitants et contenir des propositions de dissolution, modification de périmètre ou de fusion des syndicats existants (art. L. 5210-1-1 du CGCT modifié par l'article 33 de la loi

[39] En 2014, la DGCL dénombrait 8.979 SIVU, 1.233 SIVOM, 3.187 SM et 9 pôles métropolitains, soit un total de 13.408 syndicats.

[40] Tableau : avis de la commission de développement durable et de l'aménagement du territoire, F. Boudié, doc. A.N. n°2546, 4 février 2015, p. 31.

[41] Etude d'impact, pp. 82-83.

NOTRe). Il est vrai que la multitude et le fractionnement des syndicats avec pour corollaire l'émiettement de l'exercice des compétences communales rendent souvent délicate la mise en cohérence des réseaux en termes d'infrastructures. Incontestablement, les syndicats intercommunaux, qui historiquement ont investi le domaine de l'environnement, constituent des doublons intercommunaux que la loi NOTRe entend éradiquer.

Par opposition, la rationalisation de l'exercice des compétences attenant à la protection de l'environnement ne préjudicie pas au maintien ou à la création des syndicats mixtes, forme de coopération associant des communes et des intercommunalités, voire même d'autres personnes morales de droit public, pour la gestion de la ressource en eau[42] ou encore, par exemple, le traitement des déchets ménagers.

Un bémol à cette rationalisation dans l'organisation des structures territoriales doit néanmoins être posé en raison de l'extension du mécanisme de représentation-substitution qui n'est autre qu'une exception au principe intercommunal de d'exclusivité-dessaisissement[43]. Afin de diminuer le nombre de structures syndicales, dès 1999, son application avait été limitée aux hypothèses d'inclusion du périmètre communautaire dans un périmètre syndical ou de chevauchement de périmètres entre EPCI (et, en ce qui concerne les intercommunalités urbaines, uniquement pour les compétences supplémentaires) mais il peut connaître un regain d'intérêt avec la loi NOTRe (art. 67). En effet, par amendements parlementaires, le dispositif entériné pour la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) autorisant le maintien de syndicats exerçant déjà la compétence GEMAPI par la loi MAPTAM[44] a été étendu aux compétences eau et assainissement.

Le dispositif juridique est le suivant : en dessous d'une multi-appartenance à trois intercommunalités à fiscalité propre, le transfert de la compétence à l'intercommunalité intégrée vaut retrait des syndicats mais, dorénavant, pour toutes les intercommunalités à fiscalité propre, lorsqu'un syndicat compétent pour l'eau potable et l'assainissement regroupe des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre au moins, l'EPCI intégré est substitué à ses communes membres au sein des syndicats (sauf si le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), autorise l'EPCI à fiscalité propre à se retirer des syndicats). Si les difficultés d'une gestion unifiée de ces services étayent cette exception, le législateur a cependant laissé entrouverte la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre de se retirer des syndicats. Eu regard au coût des investissements nécessaires pour modifier les réseaux ou au coût du raccordement aux installations et face aux modifications de l'équilibre économique dans la gestion de ces services induite par le retrait, l'avis de la CDCI sera déterminant pour que la décision de retrait puisse être prise par le préfet en toute connaissance des intérêts en jeu.

[42] L'article 76 de la loi NOTRe facilite la transformation d'un syndicat mixte en établissement public territorial de bassin ou en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

[43] P. Demaye, Thèse, op. cit., pp.258-267.

[44] Justifié par la volonté de répondre à la logique de bassin hydrographique et aux périmètres des bassins de rivières ou des établissements publics territoriaux de bassin.

L'œuvre de rationalisation territoriale au travers des structures, des périmètres et des compétences des collectivités territoriales et des intercommunalités poursuit son cheminement sinueux. Malgré tout, les avancées législatives récentes confirment l'irrésistible ascension de la région et de l'intercommunalité intégrée dans la responsabilité d'aménagement durable du territoire et de protection de l'environnement au détriment des communes et des départements.