

N° 41

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi modifiant la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Thailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :
Sénat : 495 (1982-1983).

Eaux.—

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
INTRODUCTION	3
I. — La loi du 17 décembre 1964 définit les grandes orientations de la politique de l'eau	5
II. — Les structures de gestion de l'eau	6
A. — <i>Un cadre géographique précis</i>	6
B. — <i>Des structures originales de gestion</i>	6
— les comités de bassin	6
— les agences financières de bassin	7
COMMENTAIRE D'ARTICLES	9
Article premier : Composition des comités de bassin	9
Article 2 : Composition du conseil d'administration de l'agence financière de bassin . . .	11
TABLEAU COMPARATIF	14

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement nous propose de modifier la composition des comités de bassin et du conseil d'administration des agences financières de bassin afin d'augmenter au sein de ces deux organismes la participation des collectivités territoriales. Cette réforme doit être en effet replacée dans le cadre plus général de la mise en place de la décentralisation.

Ce projet intervient après une consultation du Conseil Constitutionnel saisi en application de l'article 37 alinéa 2 tendant à définir la nature juridique législative ou réglementaire des dispositions qui vous sont présentées.

Par une décision n° 82-124 en date du 23 juin 1982, le Conseil Constitutionnel a jugé que ces mesures relevaient de la loi. Il s'est fondé sur le fait que les comités de bassin sont appelés à émettre un avis conforme sur l'assiette et le taux des redevances établies par les agences financières de bassin, lesquelles ne constituent ni des taxes parafiscales ni davantage des rémunérations pour service rendu mais bien une imposition.

A ce titre, les règles relatives à la composition des comités se prononçant sur ces redevances relèvent du domaine de la loi.

Le Conseil Constitutionnel a par ailleurs reconnu la qualité d'établissement public sui generis aux agences financières de bassin et a estimé que le législateur est seul compétent pour fixer les règles constitutives de tels établissements.

A l'occasion de l'examen des dispositions du présent projet de loi, il est sans doute utile de rappeler brièvement le cadre juridique au sein duquel la politique de l'eau est menée en France.

Les grandes orientations ont été définies par la loi du 16 décembre 1964.

La gestion de cette ressource est organisée au sein des comités de bassin et des agences financières de bassin.

I . — LA LOI DU 17 DECEMBRE 1964 DEFINIT LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Cette loi relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a été présentée par le Gouvernement comme une réforme essentielle.

Elle avait pour objet de remplacer une législation éparse, et ancienne dont l'élément essentiel était la loi du 8 avril 1898, et de mettre en œuvre une politique efficace de lutte contre la pollution.

Elle était essentiellement motivée par deux constats :

— le premier tenait à l'importance du retard existant en matière de traitement des eaux ;

— le second résultait de la nécessité impérative de ne pas laisser augmenter la pollution de l'ensemble des fleuves et rivières français.

A cet effet, la loi a prévu de classer les eaux de surface en différentes catégories selon le degré de pollution des rivières concernées. Un système de sanctions pénales renforcées a été institué. Enfin, la loi a prévu la mise au point et la réalisation de programmes intégrés d'aménagement des eaux dans le cadre des objectifs du plan quinquennal. Cependant, l'apport essentiel de la loi du 16 décembre 1964 demeure la mise en place de structures nouvelles destinées à mener une politique globale et coordonnée de l'eau. Ces organismes sont :

— au niveau national, une mission interministérielle de l'eau ;

— au niveau du bassin hydrographique, des comités techniques de l'eau ainsi que des missions techniques chargées de préparer la création des agences financières de bassin.

La mise en œuvre de ces dispositions a permis d'entreprendre la réalisation de trois objectifs :

— une augmentation des disponibilités en eau offertes tant aux individuels qu'aux industriels et réalisée par l'extension de la domania-
lité de l'eau ;

- une amélioration très sensible de la qualité des eaux ;
- la mise en place d'un réel effort de programmation, tant au niveau national que régional.

II . — LES STRUCTURES DE GESTION DE L'EAU

La mise en place de la politique de l'eau dont les objectifs viennent d'être rappelés ne pouvait s'accommoder des structures administratives existantes. En conséquence, un cadre géographique spécifique a été retenu, le bassin hydrographique, et des organismes autonomes de gestion mis en place, les comités et agences financières de bassin.

A . — Un cadre géographique précis

L'une des innovations majeures de la loi du 16 décembre 1964 a été de créer une circonscription intermédiaire entre le pouvoir central et les organismes interrégionaux ou interdépartementaux concernés par les problèmes de l'eau.

La loi prévoyait, en effet, la création du bassin hydrographique. En application de cette loi, il en existe six : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône Méditerranée-Corse, Seine-Normandie, dont l'étendue géographique est définie en fonction de la ligne de partage des eaux.

Toutefois, il a été décidé de ne pas porter atteinte à l'unité administrative constituée par les cantons. En conséquence, afin d'éviter tout partage, les cantons ont été rattachés soit à l'un, soit à l'autre des bassins hydrographiques.

B . — Des structures originales de gestion

Les comités de bassin

Ces organismes dont le rôle est consultatif, ont été conçus comme une antenne décentralisée, du comité national de l'eau, au niveau du

bassin. La fonction essentielle du comité de bassin est d'approuver les programmes pluriannuels d'intervention établis par l'agence de bassin, ainsi que le taux et l'assiette des redevances.

Le comité est également consulté :

— sur l'opportunité des travaux d'aménagement d'intérêt commun ;

— sur les différends pouvant survenir entre les départements, les communes ou leur groupement, les syndicats mixtes ou les établissements publics concernés. D'une façon plus générale, le comité de bassin est compétent pour examiner toutes questions faisant l'objet de la loi du 16 décembre 1964.

Les agences financières de bassin

L'agence financière de bassin est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargée d'aider financièrement et techniquement à la lutte contre la pollution des eaux et à l'aménagement des ressources en eaux. Cette intervention se traduit essentiellement par l'élaboration de programmes pluriannuels d'une durée de 5 ans, représentant depuis la création des agences un montant d'investissement égal à 12 milliards de francs, dont le financement est assuré par les redevances.

Le quatrième programme couvrant la période 1982-1986, traduit :

— la volonté de réduire les rejets concentrés d'azote et de phosphore ;

— celle de participer plus étroitement au réseau d'assainissement ;

— et, enfin, celle de mettre en place des périmètres de protection des captages d'eaux souterraines et de financer des actions coordonnées de réhabilitations des rivières.

Ces différentes actions correspondent à un volume de dépenses égal à environ 15 milliards couvertes à concurrence de 9,5 milliards par les redevances. Ces dernières ne constituent, selon le Conseil Constitutionnel (décision n° 82-124 du 23 juin 1982), ni des taxes parafiscales, ni des rémunérations pour services faits mais une imposition. Cette décision confirme partiellement un arrêt du Conseil d'Etat « Société

des Papeteries de Gascogne » énonçant que les redevances constituent « des ressources d'une nature spécifique adaptées au caractère particulier des opérations envisagées », et ne sont donc pas des taxes parafiscales.

Ces redevances sont versées par les consommateurs, les industriels ou les agriculteurs, soit parce qu'ils contribuent à détériorer la qualité de l'eau, soit parce qu'ils effectuent des prélèvements ou modifient le régime des eaux.

En dehors de leurs interventions directes, les agences financières de bassin ont également vocation à effectuer des études et à réunir une information aussi vaste que possible sur les problèmes de l'eau.

COMMENTAIRE D'ARTICLE

ARTICLE PREMIER

Composition des comités de bassin

L'article 13 de la loi n° 64-1254 du 16 décembre 1964 prévoit la création des comités de bassin et fixe les règles générales relatives à leur composition et à leur compétence.

Ces comités consultés sur l'ensemble de problèmes liés à la politique de l'eau comprennent trois catégories de membres également représentées :

- les délégués des usagers et des personnes compétentes dans cette matière ;
- les délégués des collectivités locales ;
- les délégués de l'administration.

Le nombre total des représentants au comité de bassin est fixé par arrêté du Premier Ministre. La composition actuelle définie par un arrêté du 13 mars 1980 s'établit comme suit : Adour-Garonne : 75 délégués (3x25) ; Artois-Picardie : 51 délégués (3x17) ; Loire-Bretagne : 93 délégués (3x31) ; Rhin-Meuse : 45 délégués (3x15) ; Rhône-Méditerranée : 90 délégués (3x30) ; Seine-Normandie : 78 délégués (3x26).

Le décret n° 66-699 du 14 septembre 1966 modifié par un décret ultérieur n° 74-283 du 8 avril 1974, fixe à six ans la durée de mandat de l'ensemble des délégués et détermine en application de la loi du 16 décembre 1964 le mode de désignation des représentants de collectivités locales et de l'administration.

Les premiers sont élus à un tour par les conseils généraux des départements situés dans le bassin ou le groupement de bassin, sur des listes composées de conseillers généraux, de maires et éventuellement de présidents de groupements de collectivités à vocation multiple, de présidents de syndicats d'assainissement.

Les seconds sont désignés par les ministres de l'économie et des finances, de l'équipement, de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement, de l'industrie, des affaires sociales et des transports.

Participent également à la représentation de l'administration les préfets de régions concernés.

Enfin, il est prévu que le nombre des personnes désignées à raison de leurs compétences ne peut excéder le tiers de celui des représentants des usagers.

Deux modifications ont été introduites par le décret de 1974 : le mode de scrutin n'est plus précisé (antérieurement il s'agissait d'un scrutin de liste majoritaire) ; les présidents de syndicats d'adduction d'eau potable ne peuvent plus figurer sur les listes des candidats.

Par rapport à la législation actuelle, le projet apporte d'importantes innovations.

La modification essentielle tient à la priorité accordée à la représentation des collectivités locales.

L'exposé des motifs indique même que la reconnaissance de cette priorité constitue le fondement du projet de loi qui doit être replacé dans une perspective plus générale.

En effet, il apparaît nécessaire, dans le cadre de la décentralisation et de la nouvelle répartition des compétences, que la responsabilité des collectivités locales en matière d'environnement soit accrue.

En conséquence, les collectivités locales disposeront au minimum d'un représentant par département et par région situés dans le bassin.

Jusqu'à présent, les régions n'étaient pas représentées en tant que telles. Elles le seront en application de l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui a érigé ces dernières en collectivités territoriales. Cependant, dans la mesure où la région demeure un établissement public jusqu'à la première réunion des conseils généraux élus au suffrage universel, (art. 60 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1983), il était indispensable de prévoir dans le cadre du présent projet des dispositions spécifiques destinées à garantir la représentation des régions en tant que telles.

Dans une certaine mesure, en procédant ainsi les auteurs du projet prennent acte de cette réforme portant décentralisation et anticipent sur sa mise en œuvre.

La seconde modification découle de la première et tient à la suppression du caractère tripartite de la représentation au sein du comité de bassin. Elle se traduit par les deux dispositions suivantes :

— la participation des représentants des organisations des employeurs et des travailleurs les plus représentatives sur le plan national aux travaux du comité de bassin ;

— la garantie de l'obtention de 2/3 de sièges en faveur des représentants des collectivités locales et de ceux des usagers.

La troisième modification consiste en une précision. La loi du 16 décembre 1964 faisait référence à la participation des représentants de l'administration dont la liste figure dans les décrets d'application rappelés plus haut. Cette expression est remplacée par celle de représentants de l'Etat qui a le mérite de la clarté.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui supprime le 5^e alinéa de l'article introduisant la représentation des organisations syndicales au sein des comités de bassin. Etant donné la nature des questions qui sont examinées au sein de ces organismes, il semble que la présence de syndicats ne soit pas indispensable.

Outre, qu'une telle participation n'est pas exempte de risques pour le bon fonctionnement des comités, cette disposition peut laisser croire que les élus locaux n'assurent pas une complète représentation des intérêts de la population.

Par ailleurs, cet amendement ne porte pas atteinte à l'objectif fondamental du projet de loi consistant à accroître le rôle des collectivités locales.

Art. 2

Composition du conseil d'administration de l'agence financière de bassin

L'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a

institué les agences financières de bassin. Ces organismes ont la qualité d'établissement public de l'Etat à caractère administratif, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, dont la tutelle est exercée par le Premier Ministre.

Outre la définition de la compétence de ces agences financières, la loi précise également leur mode de gestion. Les agences sont administrées par un conseil comprenant pour moitié des représentants des administrations compétentes, et pour moitié des représentants des collectivités locales et des usagers.

La composition du conseil d'administration a été très précisément définie par un décret n° 66-700 du 14 septembre 1966 modifié par le décret n° 74-284 du 8 avril 1974.

La réglementation actuelle prévoit que le conseil d'administration comprend 20 membres nommés ou élus pour six ans dont :

- dix représentants de l'Etat ;
- cinq représentants des collectivités locales ;
- cinq représentants des différentes catégories d'usagers.

Les représentants des deux dernières catégories doivent être choisis parmi les membres du comité de bassin, exerçant respectivement les fonctions de délégués des collectivités locales ou des catégories d'usagers.

Le président du conseil d'administration est nommé pour 3 ans par arrêté du Premier Ministre tandis que le conseil élit pour la même durée deux vice-présidents.

Plusieurs modifications sont introduites par le projet de loi. La plus importante est relative au mode de répartition des sièges au sein du comité. Le nombre des sièges affecté aux représentants des collectivités locales et aux représentants des usagers sera identique à celui accordé aux représentants de l'Etat. Ainsi, le système de représentation tripartite supprimé dans le cadre du comité de bassin se trouve parallèlement et simultanément introduit au sein du conseil d'administration de l'agence. Cette règle est cependant atténuée par la seconde modification contenue dans le projet.

Celle-ci tient à la présentation de la composition du conseil d'administration. La loi du 16 décembre 1964 fixait seulement des

catégories de représentants : administrations compétentes, collectivités locales, usagers. Le présent projet reprend ces dispositions mais prévoit également la présence d'un président et d'un représentant du personnel de l'agence. La rédaction actuelle laisse donc penser que ces deux personnes n'appartiennent à aucune des trois catégories susmentionnées. Cette présentation présente quelques inconvénients. Au plan juridique, elle introduit dans la loi des dispositions qui semblent relever du décret. En effet, les règles relatives à la présidence du conseil d'administration figuraient jusqu'à présent dans les décrets pris pour l'application de la loi relative au régime des eaux.

Au plan pratique, cette disposition introduit une inégalité de représentation entre les trois catégories concernées. En effet, le président ne semble pas devoir être choisi parmi des personnes totalement extérieures au conseil.

La troisième modification porte sur le changement d'appellation des représentants de la puissance publique. La loi du 16 décembre 1964 faisait référence aux représentants des administrations compétentes dans le domaine de l'eau, le présent projet fait mention des représentants de l'Etat. Cette rédaction permet d'établir un parallèle avec l'article précédent.

L'amendement que votre Commission des Lois vous demande d'adopter à cet article répond à un triple objet :

— la reconnaissance effective de la priorité de représentation des collectivités territoriales présentée par le gouvernement comme le fondement du projet de loi ;

— la suppression de la distinction établie par les auteurs du projet entre une fonction de président et une fonction de représentation de l'une des trois catégories présentes au sein du conseil d'administration de l'agence. Le président devra être choisi parmi les représentants des trois premières catégories ;

— une modification rédactionnelle au dernier alinéa du projet de loi.

Sous réserve de ces commentaires et de l'adoption des amendements qu'elle vous propose votre Commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Art. 13. — Au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins il est créé un comité de bassin composé pour égale part :</p>	<p>Les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution sont remplacées par les dispositions suivantes :</p>	<p>Les dispositions...</p>
<p>1° De représentants des différentes catégories d'usagers et personnes compétentes ;</p>	<p>1° De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;</p>	<p>... suivantes :</p>
<p>2° Des représentants désignés par les collectivités locales ;</p>	<p>2° De représentants des usagers et des personnes compétentes ;</p>	<p>« Dans...</p>
<p>3° De représentants de l'administration.</p>	<p>3° De représentants des organisations les plus représentatives sur le plan national des employeurs et des travailleurs ;</p>	<p>... composé :</p>
	<p>4° De représentants de l'Etat.</p>	<p>1° sans modification.</p>
	<p>Les représentants des deux premières catégories détiennent au moins deux tiers du nombre total des sièges. »</p>	<p>2° sans modification.</p>
		<p>3° <i>supprimé.</i></p>
		<p>4° sans modification.</p>
		<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Cet organisme est consulté sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans la zone de sa compétence, sur les différends pouvant survenir entre les collectivités ou groupements intéressés et plus généralement sur toutes les questions faisant l'objet de la présente loi.</p>		
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article.</p>		

Texte en vigueur

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Art. 14. — Il est créé, au niveau de chaque bassin ou groupement de bassins, une agence financière de bassin, établissement public administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins.

Chaque agence est administrée par un conseil d'administration formé par moitié de représentants des administrations compétentes dans le domaine de l'eau, par moitié de représentants des collectivités locales et des différentes catégories d'usagers.

L'agence contribue, notamment par voie de fonds de concours au budget de l'Etat, à l'exécution d'études, de recherches et d'ouvrages d'intérêt commun aux bassins et à la couverture de ses dépenses de fonctionnement.

L'agence attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins directement

Texte du projet de loi

Art. 2.

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Chaque agence est administrée par un Conseil d'administration composé :

« 1° D'un président ;

« 2° D'un représentant du personnel de l'agence ;

« 3° De représentants des régions et des collectivités locales ;

« 4° De représentants des usagers ;

« 5° De représentants de l'Etat.

« Ces trois dernières catégories disposant d'un nombre égal de sièges. »

Propositions de la commission

Art. 2.

Les dispositions...

... suivantes :

« Chaque...

... composé :

1° *De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin ;*

2° *De représentants des usagers ;*

3° *De représentants de l'Etat.*

4° *D'un représentant du personnel de l'agence.*

Les trois premières catégories disposent d'un nombre égal de sièges. Le président du conseil d'administration est désigné par le premier ministre parmi les représentants des trois premières catégories.

Texte en vigueur

effectués par elles, dans la mesure où ces travaux sont de nature à réduire les charges financières de l'agence.

L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt.

L'assiette et le taux de ces redevances sont fixés sur avis conforme du comité de bassin.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application du présent article.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission
