

N° 290

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 avril 1992.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à transférer aux départements
la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages.*

PRÉSENTÉE

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

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

Déchets. — Départements - Ordures ménagères.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a pour objet de transférer aux départements une compétence nouvelle en matière de gestion et de traitement des déchets. Les communes urbaines conserveraient à leur demande leurs responsabilités actuelles en ce domaine.

L'objectif est de clarifier la répartition des responsabilités au moment où il apparaît que le traitement et la collecte des déchets ménagers vont nécessiter des investissements de plus en plus lourds et importants.

La gestion des ordures ménagères est confrontée tout d'abord au problème de la persistance de « points noirs » préoccupants.

Si 94,5 % des communes sont équipées pour la collecte, le problème de la réception des déchets encombrants se pose toujours avec acuité : la moitié des communes seulement sont équipées de moyens nécessaires pour éviter que des épaves disgracieuses n'altèrent notre environnement. Par ailleurs, il existe encore en France 6 000 décharges exploitées par les communes sans autorisation contre 1 200 décharges contrôlées autorisées.

Le traitement des déchets ménagers subit par ailleurs le contrecoup des progrès techniques : la mise en œuvre des nouveaux procédés de valorisation et de recyclage des déchets entraîne des surcoûts importants. Or, le recyclage est pratiqué aujourd'hui par une commune sur dix seulement en raison de son incidence financière.

Au demeurant, la collecte sélective est souvent le préalable indispensable à une gestion active du retraitement des déchets. Or, elle nécessite la mise en œuvre de moyens nouveaux et plus lourds. Son succès dépend aussi d'une communication publique efficace à l'égard du producteur de déchets.

Enfin, l'application des directives européennes soulève de nouveaux défis : une directive du 15 mai 1991 prévoit notamment de soumettre à autorisation préalable toute entreprise destinée à effectuer des opérations d'élimination et de valorisation des ordures ménagères ainsi que de renforcer considérablement le taux de valorisation des déchets d'emballage.

Les efforts de mise à niveau demandés par les institutions européennes risquent d'être relativement onéreux pour les communes qui ne pourront réaliser des économies d'échelles qu'à partir d'un seuil minimum de population que l'on peut évaluer approximativement à 150 000 habitants.

L'échelon départemental apparaîtra donc vraisemblablement de plus en plus comme le niveau le plus approprié pour assurer les investissements et les arbitrages nécessaires en matière de traitement des déchets.

Au demeurant, la loi du 15 juillet 1975 avait bien prévu le recours au département pendant la période provisoire de mise en place des services communaux.

Une nouvelle ressource serait dégagée en conséquence : les départements pourraient percevoir le produit de la taxe départementale d'élimination des ordures qui interviendrait, pour le contribuable, en remplacement de l'actuelle taxe ou redevance communale d'enlèvement des ordures ménagères. On rappellera que le produit de la taxe communale représentait 8.638 milliards de francs en 1990.

La nature de l'assiette de cette taxe pourrait éventuellement évoluer en fonction des efforts nouveaux qui seront entrepris par les départements en matière de traitement des déchets industriels (*article 2 de la proposition de loi*).

La taxe départementale d'élimination des ordures demeurerait assise sur la valeur foncière plutôt que sur le revenu du contribuable afin de ne pas pénaliser les familles en milieu rural.

La faculté de remplacer la taxe par une redevance, peu utilisée au demeurant par les communes en raison des difficultés de gestion, n'a pas été reprise dans ce nouveau dispositif, en raison de la complexité de sa mise en œuvre à l'échelon départemental.

Les immeubles et services communaux et intercommunaux de traitement des ordures ménagères seraient mis à disposition des

départements dans les conditions définies par une convention financière dans le respect des règles de transfert de charges et de compétences. L'opération pourrait être conduite dans un délai de cinq ans (*article 4 de la proposition de loi*).

Les grandes communes ou les regroupements importants tels que les communautés urbaines, pourraient exercer un appel en responsabilité de cette compétence afin de conserver le plein exercice de leurs responsabilités actuelles.

Dans cette hypothèse, les collectivités en question, dans lesquelles fonctionnerait le service communal d'enlèvement des ordures ménagères, continueraient à percevoir la taxe communale ou la redevance dans les conditions actuelles.

L'autorité du département en matière d'établissement d'un plan départemental d'élimination des déchets ménagers serait renforcée (*1 de l'article premier de la proposition de loi*).

Par ailleurs, pour la répartition de la dotation de péréquation de la seconde part de la dotation globale de fonctionnement des départements, calculée proportionnellement aux impôts sur les ménages, la nouvelle taxe départementale d'élimination des ordures serait incluse dans la liste des taxes prises en compte (*article 3 de la proposition de loi*).

Il convient, par ailleurs, de s'interroger sur l'évolution future des parts respectives des communes et des départements au sein de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.). Aujourd'hui, ces deux parts augmentent chaque année dans la même proportion. Or, si les dépenses de fonctionnement des départements correspondent à 43 % de celles des communes et des groupements, la D.G.F. des départements représente aujourd'hui 20 % seulement de celles versées aux communes et aux groupements.

A cet égard, la prise en charge par le département des dépenses de fonctionnement induites par la gestion et du traitement des ordures risque d'accroître le décalage actuellement observé au niveau du principal concours apporté par l'Etat au budget de fonctionnement des collectivités locales.

Enfin, la proposition de loi tient compte du fait que dans diverses communes les dépenses afférentes au service d'enlèvement des ordures sont directement financées par le budget général sans recours à une taxe ou une redevance spécifique. Le coût de fonctionnement du service transféré doit donc être pris en compte

lors de l'élaboration du budget communal en raison de l'existence de la nouvelle taxe départementale des ordures (*article 5 de la proposition de loi*).

Le traitement optimal des déchets générés en quantité croissante par nos sociétés développées est un défi pour l'avenir. Les responsabilités institutionnelles méritent d'être révisées dans le sens d'une plus grande intégration des moyens.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous proposons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux est ainsi modifiée :

I. — L'article 10 est ainsi rédigé :

« *Art. 10.* — Le conseil général approuve dans chaque département le schéma départemental d'élimination des déchets établi après enquête publique et consultation des collectivités territoriales intéressées et, pour les catégories de déchets visées à l'article 9, sur proposition du représentant de l'Etat. Ce schéma définit les conditions dans lesquelles il doit être procédé à la remise et à l'élimination de certaines catégories de déchets.

« Les demandes d'agrément présentées en vertu de l'article 9 sont examinées compte tenu des dispositions de ce schéma et des objectifs qu'il détermine en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées d'élimination des déchets dans le département. »

II. — Il est inséré un article 12-1 ainsi rédigé :

« *Art. 12-1.* — Les départements assurent, éventuellement en liaison avec les régions, l'élimination des déchets des ménages.

« La commune de 100 000 habitants et plus ou le groupement de 200 000 habitants et plus, se voit confier à sa demande la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages sur son territoire.

« Les départements ou, le cas échéant, les communes ayant demandé à exercer la responsabilité visée au précédent alinéa assurent également l'élimination des autres déchets définis par décret qu'ils peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières. Les communes concernées peuvent à cet effet créer une redevance spéciale, lorsqu'elles n'ont pas institué la redevance prévue à l'article 14 de la loi de finances pour 1975. Cette redevance se substitue à celle prévue à l'article 62 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973.

« L'étendue des prestations afférentes à ce service est fixée pour chaque département, par arrêté préfectoral, pris après avis du conseil général, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, en fonction des caractéristiques des départements et des communes et notamment de l'importance des populations totale, agglomérée, sédentaire et saisonnière et de l'état des dessertes routières. »

III. — Il est inséré un article 13-1 ainsi rédigé :

« Art. 13-1. — Le président du conseil général ou, le cas échéant, le maire, peut dans le ressort de sa compétence territoriale régler la présentation et les conditions de la remise des déchets visés à l'article 12-1 en fonction de leurs caractéristiques.

« Le service départemental ou le service communal et, le cas échéant, les personnes dûment autorisées peuvent seules recevoir ces déchets.

« L'élimination des déchets par la personne qui les produit peut être réglementée. »

Art. 2.

I. — Il est inséré dans le code général des impôts un article 1599 K ainsi rédigé :

« Art. 1599 K. — Il est institué au profit des départements une taxe d'élimination des ordures.

« Le taux de la taxe est fixé par délibération du conseil général afin de pourvoir aux dépenses du service.

« La taxe départementale d'élimination des ordures n'est pas perçue sur le territoire des communes ayant demandé à exercer la responsabilité de l'élimination des déchets des ménages dans les conditions prévues à l'article 12-1 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux. »

II. — Il est inséré dans le code général des impôts un article 1599 L ainsi rédigé :

« Art. 1599 L. — Le département peut par une délibération de portée générale prise dans les conditions définies à l'article 1639 A *bis* exonérer de la taxe départementale d'élimination des ordures :

« 1° les locaux à usage industriel ou commercial lorsqu'ils disposent d'une installation destinée au traitement des ordures dans les conditions définies par la délibération ;

« 2° dans la limite de 75 %, les immeubles munis d'un appareil d'incinération d'ordures ménagères répondant aux conditions de fonctionnement définies par arrêté du président du conseil général. »

III. — Il est inséré dans le code général des impôts un article 1599 M ainsi rédigé :

« Art. 1599 M. — La taxe porte sur les propriétés bâties soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

« Elle est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière. »

IV. — Il est inséré dans le code général des impôts un article 1599 N ainsi rédigé :

« Art. 1599 N. — Des rôles supplémentaires peuvent être établis à raison des faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. »

Art. 3.

L'article 32 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement est complété par les dispositions suivantes :

« 4° la taxe départementale d'élimination des ordures prévue à l'article 1599 K du code général des impôts. »

Art. 4.

Dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les services communaux ou intercommunaux correspondants à l'exercice des compétences attribuées aux départements par la présente loi sont mis à la disposition du département. Une convention précise les conditions financières de la mise à disposition ou du transfert.

Lorsqu'une commune ou un groupement de communes demande à exercer la responsabilité de l'enlèvement des ordures ménagères, une convention entre la collectivité locale concernée ou le groupement compétent et le département fixe les modalités notamment financières, dans lesquelles cette demande est satisfaite.

Art. 5.

Au cours de l'année du transfert de compétence prévu par la présente loi, pour l'application de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts dans les communes n'ayant pas institué la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, le produit assuré au titre de l'exercice précédent est diminué du montant correspondant à l'évaluation des charges transférées au département en matière d'enlèvement et d'élimination des ordures ménagères.

Art. 6.

Les articles L. 373-1, L. 373-2, L. 373-3, L. 373-4 et L. 373-5 du code des communes sont abrogés.