

N° 265

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les **dispositions applicables aux collectivités territoriales** du projet de loi relatif à la **transition énergétique pour la croissance verte** (n° 16, 2014-2015),*

Par MM. Rémy POINTEREAU et Philippe MOUILLER,

Sénateurs.

---

*La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Rémy Pointereau, Marc Daunis, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Georges Labazée, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Pierre Jarlier, Dominique de Legge, Michel Le Scouranec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.*



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DE LA NATION : UNE IMPLICATION ANCIENNE, LÉGITIME ET NÉCESSAIRE</b> .....	13
<b>A. CONTRIBUTANT À LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE DEPUIS LE XIX<sup>E</sup> SIECLE, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE SONT AFFIRMÉES COMME DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE À COMPTER DES ANNÉES 1990</b> .....	13
1. <i>Une implication dans la politique énergétique dès le XIX<sup>e</sup> siècle</i> .....	13
2. <i>Une implication en faveur du développement durable depuis les années 1990</i> .....	14
<b>B. SI L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EST AUJOURD'HUI SOLIDEMENT ÉTABLIE, SA PORTÉE PEUT CEPENDANT ÊTRE ATTÉNUÉE PAR LE CARACTÈRE INSTABLE ET ININTELLIGIBLE DES INSTRUMENTS ET DU CADRE JURIDIQUES QUI LEUR SONT IMPOSÉS</b> .....	15
1. <i>Les instruments juridiques : des outils de planification inachevés</i> .....	15
2. <i>Le cadre juridique : une répartition des compétences incertaine.</i> .....	16
<b>II. LE PROJET DE LOI ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	19
<b>A. UNE CONFORMITÉ GLOBALE AUX ORIENTATIONS RETENUES PAR LA DÉLÉGATION DANS SON RAPPORT « MOBILISER LES SOURCES D'ÉNERGIE LOCALE »</b> .....	19
<b>B. ENTRE L'INCANTATION ET LE POINTILLISME, MÉCANISMES DE LA COMPLEXITÉ</b> .....	20
1. <i>Éléments pour analyser la complexité normative</i> .....	20
2. <i>La tentation de donner à l'idéal une expression juridique</i> .....	21
3. <i>La solution de l'empilement normatif</i> .....	22
<b>III. ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> .....	23
<b>IV. RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b> .....	39
<b>EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION</b> .....	43

<b>ANNEXE I : LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	57
1. <i>Définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le changement climatique</i> .....	57
2. <i>Mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois</i> .....	57
3. <i>Développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé</i> .....	58
4. <i>Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire, de la conception des produits à leur recyclage</i> .....	60
5. <i>Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires</i> .....	61
6. <i>Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens</i> .....	62
7. <i>Simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité</i> .....	63
8. <i>Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'État le pouvoir d'agir ensemble</i> .....	64
 <b>ANNEXE II : AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b> .....	 65

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative du Président Gérard Larcher, le Bureau du Sénat a confié en novembre 2014 à la délégation aux collectivités territoriales une mission d'évaluation et de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

La délégation a ainsi reçu compétence pour se saisir des dispositions des projets et des propositions de loi comportant ces normes. Elle ne disposait pas de ce pouvoir auparavant : depuis sa création en 2009, une « jurisprudence » bien établie l'incitait au contraire à ne pas réaliser de travaux sur les textes inscrits à l'ordre du jour du Sénat.

Le Bureau du Sénat a prévu, parallèlement, la désignation au sein de la délégation d'un premier vice-président délégué chargé de l'évaluation et de la simplification des normes.

Il a enfin prévu que ce travail se ferait en liaison avec le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, dont le champ de compétence et les objectifs sont sensiblement les mêmes que ceux de la délégation<sup>1</sup>.

Le Bureau du Sénat a ainsi voulu apporter une réponse concrète et efficace à une urgence dont chaque sénatrice et chaque sénateur possède une expérience directe, spécialement ceux qui ont participé à la dernière campagne électorale pour le renouvellement du Sénat...

Cet état de fait traduit l'exaspération des élus locaux à l'égard d'un phénomène étouffant pour l'initiative locale. Il s'agit, bien-sûr, de la prolifération dans notre ordonnancement juridique des normes inapplicables, des normes inextricables et des normes inabordables.

---

<sup>1</sup> Le Conseil national d'évaluation des normes, CNEN, à l'origine duquel se trouve une proposition de loi des sénateurs Jacqueline Gourault, alors présidente de la délégation aux collectivités territoriales, et Jean-Pierre Sueur, alors président de la commission des lois, est chargé en substance d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. À cette fin, le Gouvernement le consulte obligatoirement sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements, ainsi que sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant de telles normes. Par ailleurs, le CNEN peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il peut se saisir lui-même de ces normes. Enfin, il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics et évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis

Tels sont en effet les trois pôles de la complexité contre laquelle la délégation aux collectivités territoriales a reçu la mission spécifique de lutter en complément des travaux de fond confiés aux commissions permanentes.

Le dispositif prévu par le Bureau du Sénat a été rapidement mis en place.

Le premier vice-président délégué a été désigné lors de la réunion de la délégation du 13 novembre 2014, puis un groupe de travail sur la simplification des normes a été constitué.

À l'occasion de sa première réunion, le 15 janvier 2015, ce groupe a proposé d'élaborer un rapport d'information sur le projet de loi relatif à la transition énergétique.

Le rapport a été présenté à la délégation et les orientations proposées par les rapporteurs ont été adoptées lors de la réunion du 28 janvier dernier.

Les rapporteurs de la délégation ont été auditionnés sur ces orientations le 4 février 2015 par la commission du Développement durable et par la commission des Affaires économiques réunies. Ils ont établi leurs amendements en fonction des éléments d'appréciation supplémentaires recueillis à cette occasion.

---

## SYNTHÈSE

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte offre à beaucoup d'égards une parfaite occasion d'inaugurer la mission de simplification de la délégation aux collectivités territoriales.

Tout d'abord, il intéresse de très près les collectivités territoriales. Un rapport de la délégation sur le thème « mobiliser les sources d'énergie locale », publié en juin 2013<sup>1</sup>, a mis en valeur leur rôle permanent dans le secteur de l'énergie et leur montée en puissance comme actrices d'une politique énergétique misant sur la proximité, sur le rôle des circuits courts et sur le développement des synergies entre les politiques publiques nationales et locales. Le projet de loi reconnaît ce rôle et entérine l'ancrage territorial de la politique énergétique. De fait, la problématique territoriale traverse l'ensemble de ses chapitres<sup>2</sup>. On peut considérer qu'il s'inscrit globalement dans une logique compatible avec celle du rapport de la délégation, logique que résume cette phrase-programme extraite du rapport : « faire des collectivités territoriales les maîtres d'œuvre de la construction du futur modèle énergétique français » ; même si, de l'avis de l'ADF par exemple, le modèle retenu demeure très centralisé. Quoiqu'il en soit, la mission de la délégation n'est pas d'apprécier la pertinence au fond du projet de loi mais de peser sa qualité normative, qui est un aspect essentiel, il est vrai, de la « durabilité » de la politique de transition énergétique.

De ce côté, il y a beaucoup à faire...

Le projet de loi, en effet, présente de très nombreux traits de la complexité. Il conjugue les déclarations d'objectifs dénuées de portée immédiatement identifiable avec un semis de petites dispositions modificatrices dont l'impact technique et financier est difficile à appréhender. Il surajoute, parfois à la marge, des obligations à d'autres obligations déjà existantes, ne bouleversant rien mais compliquant tout. Indifférent à l'analyse coûts-avantages des normes qu'il crée, il est aussi emblématique du comportement tendanciellement schizophrénique d'un État qui impose de nouvelles contraintes coûteuses tout en appelant à la baisse de la dépense locale et en diminuant ses propres concours. Un récent rapport de la délégation a mis en évidence la situation inextricable dans laquelle cette politique a plongé les finances locales<sup>3</sup>.

Le projet de loi traduit ainsi la banalité de la complexité.

---

<sup>1</sup> « Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales », rapport d'information n° 623 (2012-2013) du 4 juin 2013, par M. Claude Belot.

<sup>2</sup> Voir l'annexe du présent rapport d'information.

<sup>3</sup> « L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 », rapport d'information n° 95 (2014-2015) du 12 novembre 2014, par MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard.

Il est, par ailleurs, parfaitement représentatif d'une autre cause majeure de la complexité, qui est l'uniformité centralisatrice de la norme étatique. Que signifient, par exemple, les obligations d'isolation imposées identiquement d'un bout à l'autre du territoire sans que la profonde diversité des climats soit apparemment prise en compte ? Le projet de loi est ainsi emblématique d'un manque trop fréquent d'appréciation correcte des limites de l'État normatif face à la liberté d'administration des collectivités décentralisées. La simplification rejoint alors la mission principale de la délégation aux collectivités territoriales, qui est de rappeler chaque fois que nécessaire la logique de la décentralisation. En l'occurrence, il appartient à l'État stratège de fixer la politique nationale de transition énergétique et de mettre celle-ci en œuvre dans les territoires par l'incitation, par la convention, par la programmation ; il appartient en revanche aux collectivités, non pas d'exécuter mais de donner effet, à leur rythme, en fonction de leurs moyens et de leurs besoins, qui sont divers.

L'ensemble de ces constats montre à quel point le projet de loi appelle une réponse concrète aux dérives de la complexité normative. Et cette réponse sera aussi celle qu'il faut apporter aux attentes des élus locaux. Le questionnaire sur la simplification lancé par le Président Gérard Larcher à l'occasion du Congrès des maires 2014 a permis de bien identifier et de hiérarchiser ces attentes. Deux tiers des plus de 4 000 répondants ont désigné l'urbanisme, et un quart ont désigné l'environnement comme les secteurs prioritaires de la simplification des normes. Les élus attendent ainsi le Sénat sur le terrain de la simplification, ce terrain est en grande partie celui de l'environnement et celui du droit de la construction.

Dans ces conditions, comment la délégation a-t-elle calibré sa réponse ?

Elle a tout d'abord repéré six thématiques de simplification.

1. La première thématique regroupe les dispositions qui tendent à imposer aux collectivités des obligations irréalistes ou encadrant leur activité de façon disproportionnée au regard de l'équilibre souhaitable entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont dispose la collectivité territoriale.

C'est ainsi que l'obligation, prévue à l'article 5, de réaliser des travaux d'isolation ou d'études à l'occasion de travaux de ravalement en façade, de réfection de la toiture, d'aménagement de nouvelles pièces ou de travaux de rénovation importants appelle au minimum des correctifs afin d'impliquer les conseils généraux, chefs de file en matière de transition énergétique, dans l'élaboration du décret d'application prévu. Il s'agit de rendre concrètement possible la différenciation territoriale de la réglementation en fonction de la diversité des climats.

---

Au même article, au vu du coût probable des travaux rendus obligatoires, il semble indispensable d'introduire une disposition écartant le caractère d'obligation quand le coût des travaux d'isolation excède manifestement les capacités contributives de la collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités propriétaire.

Autre exemple, le renforcement, prévu à l'article 9, de l'obligation d'achat de 20% de véhicules propres au sein d'un parc de plus de 20 véhicules sera insupportable pour de nombreuses collectivités si l'on ne réintroduit pas l'atténuation mentionnée dans le droit positif en vigueur, en prévoyant que l'obligation d'achat s'applique sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service.

2. La deuxième thématique regroupe les dispositions qui tendent à imposer aux collectivités des obligations supplémentaires dans une formulation insuffisamment normative ou insuffisamment précise susceptible de donner lieu à des contentieux ou à une réglementation d'application disproportionnée. C'est ce que le Conseil d'État a appelé le « droit gazeux ».

La disposition de l'article 19 sur la promotion du tri à la source des déchets organiques et de la tarification incitative appartient à ce groupe de normes. En ce qui la concerne, il est proposé de supprimer les délais et les objectifs chiffrés fixés par le projet de loi, qui sont intenables au vu de l'impréparation des filières de traitement des déchets triés.

3. La troisième thématique regroupe les dispositions qui tendent à créer ou à compléter des procédures disproportionnées au regard de l'équilibre approprié entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont la collectivité territoriale dispose.

Dans cet ordre d'idées, on peut citer l'article 56 *bis*, qui crée une obligation d'insérer dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme des orientations générales des réseaux d'énergie. La délégation souhaitait proposer de ne pas appliquer cette obligation aux PLU existants. Cette proposition a été satisfaite par le texte adopté par les deux commissions saisies au fond. Le nombre des amendements que les rapporteurs de votre délégation comptaient déposer et qui sont satisfaits par le texte des commissions s'élève d'ailleurs à huit, ce qui tend à démontrer l'existence d'une grande convergence de vues entre les différentes instances sénatoriales qui ont travaillé sur ce texte.

4. La quatrième thématique regroupe les dispositions qui tendent à créer une compétence locale obligatoire dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies au regard des moyens techniques, juridiques ou financiers dont la collectivité dispose.

Il est possible de citer à cet égard les dispositions de l'article 19 *quater* qui attribuent au maire de nouveaux pouvoirs à l'égard des véhicules abandonnés stockés sur la voie publique ou sur le domaine public, avec obligation de recours à un expert automobile. La délégation inclinait à supprimer ces dispositions complexes et peu applicables, mais à la réflexion, vos rapporteurs ont estimé souhaitable de transformer l'obligation en simple faculté afin que les maires que ce texte pourrait intéresser l'aient à leur disposition.

5. La cinquième thématique regroupe les dispositions qui tendent à diminuer les délais prévus initialement pour la mise en œuvre de dispositions complexes ou coûteuses, ou introduisant des éléments hétérogènes dans des dispositifs orientés vers d'autres objectifs.

Dans ce groupe de normes, on peut citer à titre d'illustration les dispositions de l'article 21 *bis* prévoyant l'insertion d'objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux ; ou encore, à l'article 22 *septies* A, la modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes. La délégation a souhaité la suppression de ces neutrons législatifs. La commission du Développement durable l'a précédée dans son analyse en supprimant ces dispositions.

6. La sixième thématique regroupe les dispositions ayant pour effet de brouiller la compréhension des compétences des collectivités et l'articulation des schémas et documents de planification au moyen desquels elles organisent l'exercice de ces compétences.

Il est possible d'illustrer cette tendance en citant l'article 22 *bis* A, qui prévoit l'élaboration d'un schéma régional de biomasse par le préfet de région et le président du conseil régional, dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi. Un schéma de plus ! Là encore, la commission du Développement durable a précédé l'analyse de la délégation en supprimant cet article.

Les rapporteurs de votre délégation comptaient déposer au total 24 amendements de simplification. Compte tenu des huit amendements satisfaits, ils en ont déposé 16.

Ces 16 amendements sont pour certains en retrait par rapport aux orientations exigeantes par lesquelles, le 28 janvier, la délégation a voulu manifester la nécessité de réagir vigoureusement contre les facilités de l'inflation normative. Elle s'est ainsi pleinement inscrite dans son rôle d'analyse et d'alerte.

Cependant, il y a un chemin à accomplir entre l'exposé des principes en délégation et leur mise en œuvre en séance publique. Par ailleurs, dans la mesure où la délégation, ne possède pas le pouvoir d'élaborer des amendements, c'est à ses rapporteurs qu'il appartient de tirer la conclusion pratique de sa réflexion. Auditionnés le 4 février 2015 par la commission du Développement durable et par la commission des Affaires économiques réunies, ils ont été en mesure de recueillir des éléments d'information complémentaires. En rédigeant leurs propositions d'amendement à l'issue de cette audition, ils ont visé le pragmatisme, spécialement en ce qui concerne les dispositions imposant de nouvelles obligations aux collectivités territoriales et celles dont le coût sera probablement excessif par rapport aux avantages que l'on en attend.



---

## I. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DE LA NATION : UNE IMPLICATION ANCIENNE, LÉGITIME ET NÉCESSAIRE

Contribuant à plus de 10% des émissions nationales de gaz à effet de serre et pouvant agir sur la moitié de celles-ci<sup>1</sup>, les collectivités territoriales sont des acteurs incontournables de la transition énergétique.

Leur implication dans la politique énergétique et environnementale de la Nation est ancienne, légitime et nécessaire.

Si leur action dans ce domaine est aujourd'hui solidement établie, sa portée peut cependant être atténuée par le caractère instable et inintelligible du cadre et des instruments juridiques qui leur sont imposés.

### *A. CONTRIBUANT À LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE DEPUIS LE XIX<sup>E</sup> SIÈCLE, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE SONT AFFIRMÉES COMME DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT DURABLE À COMPTER DES ANNÉES 1990*

#### **1. Une implication dans la politique énergétique dès le XIX<sup>e</sup> siècle**

C'est au XIX<sup>e</sup> siècle qu'émerge le rôle des collectivités territoriales dans la distribution et la production de l'énergie.

**Dès cette époque en effet, les collectivités territoriales contribuent au développement des réseaux de distribution d'électricité et de gaz, par le biais de concessions ou de régies notamment.** La loi du 15 juin 1906, modifiée par la loi de finances du 16 avril 1930, reconnaît ainsi les communes, les syndicats intercommunaux et les départements comme les propriétaires et les autorités concédantes des réseaux de distribution d'énergie, aux côtés de l'État.

**Ce rôle central ne sera pas remis en cause par la nationalisation des marchés de l'énergie après-guerre.** La loi du 8 avril 1946 maintiendra en effet les droits de propriété et le pouvoir concédant des collectivités territoriales. Elle préservera également la possibilité pour ces dernières de détenir des sociétés de distribution d'énergie (les actuelles entreprises locales de distribution) et de produire de l'énergie dans trois cas (dans le cadre de réseaux de chaleur, dans un but d'autoconsommation ou à partir de l'énergie hydraulique si la puissance des appareils n'excède pas 8 000 kilovoltampères).

---

<sup>1</sup> ADEME, « Qu'est-ce qu'un plan climat territorial ? », 2014, page 13.

**Dans les années 2000, la libéralisation des marchés de l'énergie sera tout aussi favorable aux collectivités territoriales.** Leurs responsabilités seront d'ailleurs reconnues dans deux domaines dès la loi du 10 février 2000 : la production d'énergies renouvelables<sup>1</sup> et la maîtrise de l'énergie<sup>2</sup>.

C'est donc fortes de cet ancrage historique que les collectivités territoriales participent aujourd'hui à la politique énergétique nationale, dont elle maîtrise localement différents leviers : **le pilotage** (en fixant des objectifs dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie ou les projets climat-énergie territoriaux), **la distribution et la production** (en tant qu'autorités organisatrices du réseau d'électricité et de gaz, gestionnaires de réseaux de chaleur ou productrices d'énergies renouvelables), et la **consommation** (en maîtrisant leurs dépenses énergétiques et en incitant les consommateurs à faire de même).

## **2. Une implication en faveur du développement durable depuis les années 1990**

**À compter des années 1990, la prise de conscience de la gravité des enjeux climatiques et environnementaux conduit à la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales en faveur du développement durable.** Ainsi sont-elles qualifiées « *d'acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable* » par la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I ».

Les collectivités territoriales ont aujourd'hui très largement intégré des objectifs environnementaux, tant dans leur action que de leur gestion.

En premier lieu, les collectivités territoriales promeuvent le développement durable dans l'exercice de la plupart de leurs compétences : **l'aménagement** (en maîtrisant et en orientant le développement urbain), **l'urbanisme** (en veillant à la qualité et à la performance du bâti), le **logement** (en agissant contre la précarité énergétique), les **transports** (en favorisant les transports individuels et collectifs peu polluants) ou les **déchets** (en assurant leur collecte, leur tri et leur valorisation).

---

<sup>1</sup> L'article 11 de la loi crée l'article L.2224-32 du code général des collectivités territoriales, qui étend les capacités de production des communes à toute nouvelle installation utilisant l'hydroélectricité d'une puissance maximale de 8000 kilovoltampères, utilisant les autres énergies renouvelables, de valorisation énergétique des déchets, et de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur. L'article 88 de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » ouvrira aux départements et aux régions la possibilité de mettre en œuvre des installations de production utilisant des énergies renouvelables.

<sup>2</sup> L'article 17 de la loi crée l'article L.2224-34 du code général des collectivités territoriales, qui permet aux collectivités territoriales de conduire des actions tendant à maîtriser la demande d'électricité des consommateurs.

---

C'est sans doute dans le domaine de l'urbanisme que le législateur a affirmé avec le plus de solennité le rôle des collectivités territoriales en matière énergétique et environnementale. Aussi a-t-il inscrit à l'article L.110 du code de l'urbanisme que l'action des collectivités territoriales « *contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

En second lieu, les collectivités territoriales favorisent également le développement durable dans le cadre de leur gestion financière et patrimoniale. Un **usage volontariste de la commande publique** les pousse à insérer des clauses environnementales dans leurs contrats de biens et de services. Une **gestion avisée de leur patrimoine** les conduit à maîtriser la consommation énergétique de leurs bâtiments et de leurs équipements.

Sur ce point, l'on pourra rappeler que les collectivités territoriales ont été incitées à rénover leur parc immobilier, et que certaines d'entre elles ont été assujetties à l'obligation de réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et d'élaborer un rapport annuel sur leur situation en matière de développement durable par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II ».

***B. SI L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EST AUJOURD'HUI SOLIDEMENT ÉTABLIE, SA PORTÉE PEUT CEPENDANT ÊTRE ATTÉNUÉE PAR LE CARACTÈRE INSTABLE ET ININTELLIGIBLE DES INSTRUMENTS ET DU CADRE JURIDIQUES QUI LEUR SONT IMPOSÉS***

**1. Les instruments juridiques : des outils de planification inachevés**

Une première interrogation porte sur les instruments juridiques : les outils de planification écologique permettent-ils aux collectivités territoriales de conduire une stratégie énergétique et environnementale sur leurs territoires ?

Afin de renforcer le rôle stratégique des collectivités territoriales en matière de développement durable, loi du 12 juillet 2010 précitée a mis à leur disposition deux nouveaux outils de planification qui leur permettent de fixer des objectifs énergétiques et environnementaux :

- le **schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)**, qui est élaboré par le préfet de région et le président du conseil régional ;
- et le **plan climat-énergie territorial (PCET)**, qui est mis en œuvre par les régions – si elles ne l'ont pas intégré au schéma évoqué précédemment –, les départements, les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants.

Ces outils rencontrent plusieurs difficultés d'application :

- leur **coût** et leur **technicité** sont élevés ;
- leur **contenu** est concurrencé par d'autres outils de programmation ;
- et leur **portée** est enfin limitée, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme en tenant lieu devant simplement « *prendre en compte* » les plans climat-énergie territoriaux (article L.111-1-1 du code de l'urbanisme), ces derniers étant eux-mêmes « *compatibles* » avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (article L.229-26 du code de l'environnement).

**Force est de constater l'état d'inachèvement des outils de planification écologique qui, trop nombreux et trop complexes, pâtissent d'une faible cohérence d'ensemble.**

## **2. Le cadre juridique : une répartition des compétences incertaine.**

Une seconde interrogation concerne le cadre juridique : la répartition des compétences en matière d'énergie et d'environnement garantit-elle aux collectivités territoriales un rôle stable et identifié dans ces domaines ?

L.1111-2 du code général des collectivités territoriales dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements « *concourent avec l'État [...] à la protection de l'environnement [et] à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie* ».

À la lecture de cette disposition, deux considérations s'imposent :

- d'une part, les **collectivités territoriales** ne sont pas les seuls acteurs de la maîtrise de l'énergie et de la protection de l'environnement, mais partagent ce rôle avec l'État qui a pu voir en elles tantôt des concurrents, tantôt des partenaires, tantôt des faire-valoir ;
- d'autre part, **toutes les collectivités territoriales** ont vocation à participer à ces politiques publiques.

En consacrant la **région comme chef de file** pour les compétences relatives « *au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie* », « *à l'aménagement et au développement durable du territoire* » et « *à la protection de la biodiversité* », la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) a semblé conforter la place de cet échelon dans la gouvernance locale de l'énergie et de l'environnement.

Cependant, ont dans le même temps été reconnus les chefs de filât du **département** en matière de « *précarité énergétique* » et du **bloc communal** en matière de « *mobilité durable* » et d'« *aménagement de l'espace* ».

**Il conviendra d'apprécier quelle sera la portée de ces chefs de filât, et comment ils trouveront à s'articuler entre eux.**

\* \*  
\*

Bien que l'implication des collectivités territoriales dans la politique énergétique et environnementale de la France soit ancrée historiquement et reconnue juridiquement, c'est dans un contexte d'incertitude quant à la portée de leurs outils de planification et la répartition de leurs compétences que s'ouvre l'examen concomitant au Parlement du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE) et du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.



---

## II. LE PROJET DE LOI ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### *A. UNE CONFORMITÉ GLOBALE AUX ORIENTATIONS RETENUES PAR LA DÉLÉGATION DANS SON RAPPORT « MOBILISER LES SOURCES D'ÉNERGIE LOCALE »*

Le projet de loi de transition énergétique pour la croissance verte est présenté comme une amplification de la démarche du Grenelle de l'environnement, jugée insuffisante pour assurer la transition dynamique d'une économie consommatrice et polluante vers une société orientée sur l'efficacité énergétique, la réduction du recours aux énergies fossiles, et l'augmentation de la production énergétique d'origine renouvelable. Il a été élaboré à la suite du débat national sur la transition énergétique lancée en novembre 2012 par le ministère de l'écologie. La synthèse des travaux du débat national sur la transparence énergétique de la France présentée par le Conseil national du débat a comporté un enjeu n° 12 intitulé : « Renforcer les compétences des territoires pour favoriser la décentralisation de la mise en œuvre de la transition énergétique ». Cet enjeu était articulé autour de deux principes :

- une transition énergétique fondée sur des politiques majeures d'efficacité largement conduites et exécutées par des actions locales, ainsi que sur le développement des énergies renouvelables au plus près des potentiels disponibles, les territoires étant ainsi le maillon clef de la mise en œuvre de la transition énergétique ;

- une transition énergétique participant au renforcement de la résilience des territoires, notamment en développant des activités locales, créant du pouvoir d'achat et de la redistribution locale.

La montée en puissance des collectivités territoriales comme actrices d'une politique énergétique misant sur la proximité, sur le rôle des circuits courts et sur le développement des synergies entre les politiques publiques nationales et locales, rappelée dans la première partie du présent rapport d'information, se traduit par une forte présence du niveau territorial dans de nombreuses dispositions du projet de loi. Celui-ci entérine le rôle des collectivités, et spécialement du bloc local, dans la réussite de la transition énergétique, l'ancrage territorial de la politique énergétique et confirme la nécessité d'outils juridiques permettant de rationaliser et de coordonner les actions des collectivités. Pour autant, la décentralisation est-elle au rendez-vous ? L'Assemblée des départements de France a estimé au cours de son audition par les commissions permanentes compétentes que « si quelques mesures sont intéressantes et tendent à davantage responsabiliser les territoires, on constate en revanche que le modèle retenu demeure très centralisé ».

En tout état de cause, l'objet du présent rapport d'information n'est pas de peser le degré de pertinence du projet de loi de ce point de vue mais, acte pris de sa conformité globale aux orientations du rapport de la délégation « mobiliser les sources d'énergie local » publié en juin 2013 a fait le constat, d'apprécier sa qualité normative, autre aspect de la « durabilité » de la politique qu'il entend mettre en œuvre.

Un bref pointage des dispositions applicables aux collectivités territoriales dans les huit titres du projet de loi est présenté en annexe. Il permet de prendre la mesure de la présence des collectivités dans ce texte.

## ***B. ENTRE L'INCANTATION ET LE POINTILLISME, MÉCANISMES DE LA COMPLEXITÉ***

L'exposé des motifs du projet de loi présente celui-ci comme un texte « qui opte pour la clarté, la simplicité et la stabilité des règles », une « loi d'incitation qui préfère lever les obstacles plutôt qu'alourdir des contraintes ».

La lecture du texte, tout au moins celle des dispositions applicables aux collectivités territoriales, donne au contraire l'impression d'une complexité peu maîtrisée impliquant immédiatement et plus encore à terme une hausse significative du niveau des contraintes de tous ordres pesant sur les collectivités territoriales.

On introduira l'analyse de l'écriture du projet de loi par quelques remarques sur la notion même de complexité.

### **1. Éléments pour analyser la complexité normative**

Jean-Éric Schoettl, président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État, a analysé les principales causes et conséquences de « la loi équivoque » lors d'un colloque organisé par la commission des Lois du Sénat en juin 2014<sup>1</sup>. Il a mentionné en particulier « la tendance à évoquer un objectif idéal sans vouloir ou pouvoir en cerner les voies et moyens.

Tendance produisant ces textes bavards d'autant plus difficiles à appliquer par l'administration et par le juge qu'ils instituent des obligations de résultat floues ou inaccessibles (voir notamment les deux décisions du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, ou encore sa décision du 21 avril 2005, *Avenir de l'école*). Tendance à laquelle les lois de programmation auraient dû servir d'unique exutoire. Tendance liée à une culture politique nationale prompte à accorder à la loi une fonction propitiatoire, utilisant le « verbe législatif » pour dessiner un monde idéal, consommer une rupture, s'inscrire dans une fresque historique... plutôt que de se borner à

---

<sup>1</sup> « L'écriture de la loi », colloque organisé par la commission des Lois du Sénat et l'Association française de droit constitutionnel. [http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/ecriture\\_loi-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/ecriture_loi-notice.html)

---

poser les règles concrètes du vivre ensemble ».

Se rattachent à cette forme de complexité sans être nécessairement purement incantatoires les « énoncés qui, par maladresse ou par commodité tactique, présentent une portée incertaine ou une charge normative indéterminée (ce qui constitue une source majeure d'insécurité juridique, ainsi qu'une atteinte à la séparation des pouvoirs puisque, *in fine*, c'est le juge qui décidera du contenu de la loi) ». Ajoutons que derrière le flou normatif se profile la perspective d'une réglementation d'application constructiviste portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales comme à leurs finances dans une mesure difficile à préciser *ex ante*.

La réglementation d'application joue en effet un rôle majeur dans la création du « désordre normatif ». Jean-Éric Schoettl a relevé à cet égard la tendance de la loi à renvoyer au décret d'application ou à l'ordonnance, « avec des mandats toujours plus sophistiqués, voire alambiqués ». Le moment venu, remarquait-il à ce propos, « il faudra revoir les ambitions à la baisse et ne faire qu'un usage minimal et décevant d'une habilitation qui se voulait autrement prometteuse (...). Ce sera en effet à l'ordonnance ou au décret de mettre en œuvre l'obligation de résultat instituée par le législateur, obligation dont la complète satisfaction se révélera selon les cas, trop compliquée, trop couteuse, voire carrément impossible ». Notons cependant que le pouvoir réglementaire n'est pas nécessairement dissuadé par la complexité, par le coût ou par l'impossibilité.

Ces tendances sont présentes sous deux formes principales dans le projet de loi.

## **2. La tentation de donner à l'idéal une expression juridique**

Le projet de loi comporte de nombreuses illustrations du penchant qui consiste à confondre l'action avec l'incantation, dessinant le monde idéal de la transition énergétique sans parvenir à dégager clairement son chemin d'accès juridique.

Le titre I<sup>er</sup>, tout entier consacré à la définition des objectifs de la politique énergétique, est emblématique de cette tentation de donner à l'idéal une expression juridique. À sa lecture, comme à celle des nombreuses dispositions du même ordre spécifiquement applicables aux collectivités territoriales, on ne peut que se reporter aux solutions que Jean-Éric Schoettl avançait à titre de médication lors du colloque précité : « éviter d'utiliser la loi lorsque d'autres méthodes sont possibles (action des autorités décentralisées ou déconcentrées, police administrative, contrat, droit souple, règlement...); quitte à légiférer, proportionner le contenu des mesures à l'objectif recherché (...); compter sur les navettes successives pour améliorer le texte; avoir le souci permanent des conséquences, de la faisabilité et des effets collatéraux ou différés ».

Plusieurs propositions de simplification de votre délégation s'inspirent de cet éclairage. Votre délégation insiste en particulier sur la nécessité de proportionner le contenu des mesures à l'objectif recherché, la recherche de l'idéal prenant volontiers, dans ce texte comme dans beaucoup d'autres, la forme d'une accumulation de contraintes excessives et de moyens indisponibles.

### **3. La solution de l'empilement normatif**

L'appel à la vertu propitiatoire de la loi est souvent lié à la difficulté de traduire les objectifs recherchés en commandements aisément applicables. Il en est de la transition énergétique comme de la croissance économique et de la réduction du chômage : 50 millions de décideurs sont d'accord sur l'objectif mais en profond désaccord sur la façon d'y parvenir et surtout celle d'y contribuer. La majesté des grands énoncés, certes bien étrangère dans le projet de loi à l'*imperatoria brevitatis* de la tradition jurisprudentielle administrative, se juxtapose alors à l'éparpillement lilliputien des dispositifs. Par ailleurs, dans un domaine où il ne s'agit pas tant d'innover que de relancer, de créer un régime juridique que de renforcer à la marge les dispositifs existants, les projets de loi sont essentiellement modificatifs. L'emphase procède alors de la recherche d'une lisibilité politique que les dispositions authentiquement normatives de la loi garantissent peu ou pas. Justice ayant été rendue à la majesté des principes et des objectifs, il n'est que plus tentant, pour les rédacteurs des projets de loi, de se livrer à un empilement normatif souvent abscons, parfois incohérent, dont les dispositions d'application auxquelles il est largement fait appel, comme on a vu ci-dessus, renforceront encore, dans un second temps, la complexité et le coût.

### III. ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION

ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
<b>1. Dispositions tendant à imposer aux collectivités des obligations irréalistes ou encadrant leur activité de façon disproportionnée au regard de l'équilibre souhaitable entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers disponibles</b>		
Article 5 Alinéas 1 à 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obligation de réalisation de travaux d'isolation ou d'études à l'occasion de travaux de ravalement en façade, de réfection de la toiture, d'aménagement de nouvelles pièces ou de travaux de rénovation importants.</b></li> </ul> <p>Cet article accentue significativement les contraintes que l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation fait peser, en matière de performances énergétiques et environnementales, sur les bâtiments ou parties de bâtiments existants faisant l'objet de travaux.</p> <p>Les dispositions proposées vont engendrer de nouveaux coûts pour les propriétaires de bâtiments existants. L'étude d'impact indique en effet que ces nouvelles normes pourraient conduire à des surinvestissements de l'ordre 30 à 60% pour les façades, de 5 à 100% pour les toitures et de 15 à 75% pour les aménagements.</p> <p>Par ailleurs, l'obligation d'atteindre un niveau de performance énergétique compatible avec les objectifs de la politique énergétique nationale dans des conditions se rapprochant le plus possible des exigences applicables aux bâtiments neufs (alinéa 2) est susceptible de justifier tous les excès normatifs.</p> <p>Enfin, les dispositions prévoyant le contenu de la réglementation d'application (alinéas 4 à 13) sont singulièrement imprécises et ne permettent pas d'encadrer dans des limites prévisibles l'exercice du pouvoir réglementaire.</p> <p>C'est pourquoi il apparaît souhaitable de supprimer les alinéas 1 à 14, qui modifient la rédaction actuelle de l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les alinéas 15 à 19, non dissociables des précédents.</p>	Suppression d'alinéas.
Article 9 Alinéa 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcement de l'obligation d'achat de 20% de véhicules propres au sein d'un parc de plus de 20 véhicules.</b></li> </ul> <p>Cet article renforce l'obligation d'achat d'au moins 20% de véhicules propres que l'article L.318-2 du code de la route impose aux collectivités territoriales lorsque celles-ci détiennent un parc de plus de 20 véhicules. À cette fin, il crée l'article L.224-6 du code de l'environnement, qui se substitue à l'article L.318-2 du code de la route.</p> <p>Alors que cette obligation d'achat s'applique actuellement « sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service », le dispositif proposé ne retient pas ce tempérament. Or, les contraintes liées aux nécessités du service permettent au préfet</p>	Modification. (insertion de la mention « sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service »).

ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
	<p>de justifier les dérogations à cette obligation d'achat qu'il peut accorder aux administrations et aux collectivités publiques (article R.318-8 du code de la route). Il est donc à craindre que la suppression de cette réserve, qui ne va pas dans le sens de l'adaptation du droit aux réalités locales, ne renforce la portée de l'obligation d'achat.</p> <p>Aussi apparaît-il nécessaire de rétablir le tempérament « <i>sous réserve des nécessités liées aux contraintes du service</i> », afin que le remplacement de l'article L.318-2 du code de la route par l'article L.224-6 du code de l'environnement se fasse à droit constant.</p>	
Article 9 bis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Identification par le Gouvernement de territoires et de réseaux routiers prioritaires pour le déploiement d'infrastructures d'alimentation en carburant des véhicules propres.</b></li> </ul> <p>Cet article ouvre la possibilité au Gouvernement de définir, par voie réglementaire, une stratégie pour le développement des véhicules propres et des infrastructures nécessaires pour alimenter ceux-ci en carburant.</p> <p>Cette disposition laisse toute latitude au Gouvernement pour évaluer le parc et l'offre de véhicules existants, prescrire des objectifs d'investissement en infrastructures d'alimentation, et identifier des territoires et des zones prioritaires. Si cette stratégie sera soumise pour avis au Conseil national de la transition énergétique, elle sera simplement « <i>transmise</i> » au Parlement.</p> <p>Or, il est à craindre que la stratégie ainsi définie par le Gouvernement ne débouche sur des obligations d'investissement en infrastructures d'alimentation imposées autoritairement aux collectivités territoriales gestionnaires de réseaux routiers identifiés comme prioritaires.</p> <p>Pour cette raison, il apparaît justifié de supprimer l'article 9 bis.</p>	Suppression.
Article 18 Alinéas 21 et 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compatibilité des plans de déplacements urbains et des plans locaux d'urbanisme en tenant lieu avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.</b></li> </ul> <p>Cet article dispose que les plans de déplacements urbains, ainsi que les plans locaux d'urbanisme en tenant lieu, doivent être compatibles avec les objectifs fixés par les plans de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.</p> <p>Cette disposition, qui vise les agglomérations de plus de 100 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale lorsque ceux-ci sont des autorités organisatrices de la mobilité, concerne une centaine de communes et de syndicats intercommunaux – à la taille et aux moyens très hétérogènes – selon l'étude d'impact.</p>	Modification. (suppression des mots « <i>pour chaque polluant</i> »).

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>S'il apparaît légitime de renforcer la cohérence d'ensemble des différents outils de planification écologique, l'obligation de compatibilité avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère « <i>pour chaque polluant</i> » semble hors de portée. De toute évidence, les communes et les syndicats intercommunaux ne disposent pas des moyens techniques et financiers suffisants pour assurer une application satisfaisante de cette disposition. Il est hautement probable que les délais d'élaboration des plans de déplacements urbains et des plans locaux d'urbanisme en tenant lieu, qui se comptent déjà en mois sinon en années, augmentent sensiblement.</p> <p>C'est pourquoi, tout en maintenant l'obligation générale de compatibilité entre certains documents en matière de transports et les plans de protection de l'atmosphère, il est souhaitable de supprimer les mots « <i>pour chaque polluant</i> ».</p>	
<p>Article 22 bis B Alinéas 2 à 10</p>	<p>• <b>Obligation d'appliquer la comptabilité analytique au service de prévention et de gestion des déchets, et réaffirmation de l'obligation de présenter un rapport sur le prix et la qualité de ce service.</b></p> <p>Cet article applique la comptabilité analytique au service public de prévention et de gestion des déchets, et réaffirme l'obligation de présentation d'un rapport sur le prix et la qualité de ce service que l'article L.2224-5 du code général des collectivités territoriales impose aux maires ou aux présidents de syndicats intercommunaux. Pour ce faire, il est créé dans le code précité un nouvel article L.2224-17-1, qui se substitue à certaines des dispositions de l'article L.2224-5.</p> <p>Le dispositif proposé impose aux communes ou à leurs groupements la tenue, complexe pour les plus petites structures, de trois comptabilités : la comptabilité publique, la comptabilité analytique et un état spécial lorsqu'ils perçoivent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Une telle obligation, qui suppose pour sa mise en œuvre de renforcer la formation des personnels et de développer des outils de gestion informatisés, augmentera sans nul doute les coûts de fonctionnement de ces collectivités.</p> <p>En outre, le dispositif envisagé reprend, en la complexifiant considérablement, l'obligation pour les communes ou leurs groupements d'élaborer un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de collecte des déchets, qui figure déjà à l'article L.2224-5 du code général des collectivités territoriales. Cette modification, nullement nécessaire, est susceptible d'alourdir la charge administrative pesant sur les élus locaux et les personnels territoriaux, sans renforcer pour autant la clarté et l'intelligibilité du rapport sur le prix et la qualité du service public de collecte des déchets.</p> <p>C'est pourquoi il est nécessaire de supprimer ces dispositions.</p>	<p>Suppression d'alinéas.</p>

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
Article 46 Alinéa 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance la périodicité de la mise à jour du bilan des émissions de gaz à effet de serre et à instituer une procédure de sanction en cas d'absence de réalisation de ceux-ci.</b></li> </ul> <p>Cet article habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance la périodicité de la révision des bilans des émissions de gaz à effet de serre, et à instituer une procédure de sanction en cas d'absence de réalisation de ceux-ci.</p> <p>Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, les collectivités territoriales doivent réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre tous les trois ans, au même titre que l'État, certains établissements publics et certaines entreprises.</p> <p>Si la mise en œuvre des bilans carbone a été marquée par des retards, il n'est cependant pas justifié que soit accordée au Gouvernement une habilitation aussi étendue que celle prévue par le projet de loi. Le Gouvernement pourrait en effet, d'une part, imposer une mise à jour plus fréquente des bilans carbone et, d'autre part, instituer une « <i>procédure de sanction</i> » sans qu'il n'en soit précisé, ni la nature, ni le contenu.</p> <p>Aussi conviendrait-il de supprimer cet alinéa.</p>	Suppression d'alinéa.
Article 56 Alinéa 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compatibilité du plan climat-air-énergie territorial avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.</b></li> </ul> <p>Ces dispositions prévoient la compatibilité du plan climat-air-énergie territorial avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.</p> <p>Cette obligation de compatibilité est fondée sur une contradiction difficile à surmonter et potentiellement génératrice de contentieux entre, d'une part, le caractère assez général du contenu du plan climat-air-énergie territorial et, d'autre part, la nécessité de le mettre en cohérence avec les objectifs que le plan de protection de l'atmosphère fixe pour chaque polluant dans une formulation nécessairement précise et technique. Il convient donc de s'en tenir à une obligation générale de compatibilité entre les deux plans en supprimant la mention « <i>pour chaque polluant</i> ».</p>	Modification. (suppression des mots « <i>pour chaque polluant</i> »).
<b>2. Dispositions tendant à imposer des obligations dans une formulation insuffisamment normative ou précise susceptible de donner lieu à des contentieux ou à une réglementation d'application disproportionnée</b>		
Article 4 Alinéa 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obligation d'exemplarité énergétique et environnementale des nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.</b></li> </ul> <p>Cet article pose le principe que toute nouvelle construction réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses</p>	Modification. (remplacement des mots « <i>font preuve</i> » par les mots « <i>doivent rechercher</i> » et suppression des

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>établissements publics ou des collectivités territoriales devra faire preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et sera, chaque fois que cela est possible, à énergie positive et à haute performance environnementale.</p> <p>Cette disposition manifestement incantatoire, et qui ne serait de surcroît intégrée dans aucun code, comprend de nombreuses imprécisions, susceptibles de conduire à une réglementation d'application contraignante et à des risques de contentieux.</p> <p>En outre, cette disposition semble superfétatoire puisqu'il existe d'ores et déjà des objectifs de performance énergétique incitatifs ou contraignants pour les bâtiments neufs. Ces derniers doivent tout d'abord satisfaire aux caractéristiques énergétiques fixées par la réglementation thermique 2012 (RT 2012). De plus, les collectivités territoriales qui souhaiteraient faire preuve d'exemplarité en matière de développement durable peuvent s'engager dans une démarche de labellisation ou de certification. Sans doute faut-il privilégier ces outils souples à l'inscription d'un principe général dans la loi.</p> <p>Enfin, l'étude d'impact est muette quant aux conséquences financières de cette obligation d'exemplarité. Dans la mesure où la RT 2012 renchérit déjà le coût des constructions dans une proportion de 5% <i>a minima</i> selon le ministère en charge de l'écologie, un alourdissement des dépenses d'investissement des collectivités territoriales est probable.</p> <p>Si les principes généraux de ce dispositif pourraient être maintenus, il apparaît cependant utile d'en supprimer les éléments les plus contraignants, et ainsi de remplacer les mots « font preuve » par les mots « doivent rechercher » et de supprimer les termes « sont, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale ».</p>	termes « sont, chaque fois que possible, à énergie positive et à haute performance environnementale »).
Article 5 <i>quinquies</i>	<p>• <b>Renforcement du service public de la performance énergétique de l'habitat en l'appuyant sur des plateformes territoriales de la rénovation énergétique développées à l'échelle d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre.</b></p> <p>Cet article vise à renforcer le service public de la performance énergétique de l'habitat, créé par loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, en l'appuyant sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique.</p> <p>Force est de constater qu'il existe une profonde incertitude quant aux objectifs, aux moyens et à la gouvernance du service public de la performance énergétique de l'habitat, le Gouvernement n'ayant pas encore remis son rapport « sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels » prévu par la loi précitée. Dans ce contexte, il est à craindre que ne soit transférée aux plateformes territoriales de la rénovation</p>	Suppression.

ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
	<p>énergétique la majeure partie des attributions et du financement de ce service public.</p> <p>Cet article ayant été introduit par un amendement parlementaire, ses conséquences financières n'ont pas pu être évaluées. Pourtant, le déploiement de ce service public, qui serait assuré « sur l'ensemble du territoire » (alinéa 4), nécessitera la création d'un grand nombre de plateformes. On estime qu'un quadruplement du nombre de plateformes créées ou en cours de création est nécessaire pour parvenir à un maillage satisfaisant du territoire.</p> <p>Compte tenu de ces difficultés, il est préférable de supprimer cet article.</p>	
Article 9 B Alinéa 3	<p>• <b>Objectifs de développement et de déploiement de transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et de développement de véhicules sobres et peu polluants notamment par des facilités de circulation et de stationnement.</b></p> <p>L'article 9 B vise à promouvoir les transports les moins polluants. L'alinéa 1 pose le caractère prioritaire du développement et du déploiement des transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre. L'alinéa 3 précise que le développement de véhicules sobres et peu polluants est encouragé par des facilités de circulation et de stationnement notamment.</p> <p>Le caractère prioritaire du développement et du déploiement de transport est parfaitement déclamatoire.</p> <p>L'encouragement au développement de véhicules sobres par des facilités de circulation et de stationnement est énoncé dans des termes imprécis mais impérieux pour l'autorité en charge de la police de la circulation. Le même objectif est abordé de façon plus pragmatique à l'alinéa 20 de l'article 9, qui tend à modifier l'article L.318-1 du code de la route.</p> <p>C'est pourquoi il est souhaitable de supprimer l'exigence de mise en œuvre de « <i>facilités de circulation et de stationnement</i> » destinées à encourager le développement de véhicules sobres mentionnée à l'alinéa 3. Les collectivités territoriales qui souhaiteraient recourir à ce type de dispositif pourront toujours le faire sur le fondement des dispositions prévues à l'alinéa 20 de l'article 9.</p>	Modification. (suppression des mots « <i>par des facilités de circulation et de stationnement</i> »).
Article 10 Alinéas 1 à 7	<p>• <b>Incitation des collectivités territoriales à déployer des points de charge pour les véhicules électriques et hybrides, et à développer et à diffuser l'usage du vélo et des mobilités non motorisées.</b></p> <p>L'article 10 tend à encourager le développement des infrastructures dédiées aux véhicules électriques et hybrides, ainsi qu'au vélo et aux mobilités non motorisées. Il fixe comme</p>	Suppression d'alinéas. (amendement d'appel en vue d'obtenir une clarification).

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>objectifs l'installation de 7 millions de points de charge pour les véhicules électriques et hybrides (alinéa 2) et le « <i>développement massif</i> » de places de stationnement et de voies de circulation réservées aux mobilités non motorisés (alinéa 7) d'ici à 2030. Dans cette optique, les collectivités territoriales sont incitées à « <i>poursuivre leurs plans de développement</i> ».</p> <p>Bien que ces dispositions aient un très faible contenu normatif, elles peuvent toutefois donner lieu à une réglementation d'application contraignante, qui pourrait rendre plus difficile l'exercice du pouvoir de police de la circulation et du stationnement des maires de petites communes.</p> <p>De plus, la mise en œuvre de ces dispositions est de nature à engendrer des coûts. Il s'agit selon l'étude d'impact de passer de 8000 points de charge publics en 2013 à 7 millions en 2030.</p> <p>Si les objectifs fixés par cet article sont louables, il convient néanmoins que le Gouvernement précise en séance publique les modalités, notamment techniques et financières, par lesquelles il entend associer les collectivités territoriales à cet effort.</p> <p>Tel est le sens de cet amendement d'appel, qui ne vise pas tant à la suppression pure et simple de cet article qu'à obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement quant aux conséquences financières pour les collectivités territoriales des objectifs qu'il mentionne.</p>	
Article 19 Alinéa 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promotion du tri à la source des déchets organiques et de la tarification incitative.</b></li> </ul> <p>L'alinéa 13 de cet article inscrit à l'article L.541-1 du code de l'environnement un objectif de valorisation de 55% des déchets en 2020 et de 60% en 2025. Afin d'atteindre cet objectif, les communes et les syndicats intercommunaux compétents en matière de prévention et de gestion des déchets doivent davantage recourir au tri à la source des déchets organiques ainsi qu'à la tarification incitative, dont l'usage serait généralisé en 2025. Par ailleurs, ils doivent éviter de créer de nouvelles installations de tri mécano-biologique.</p> <p>Ces dispositions apportent une faible plus-value au cadre juridique existant, puisque la valorisation est déjà définie comme un mode de traitement privilégié des déchets par l'article L.541-1 du code de l'environnement.</p> <p>En outre, en imposant aux collectivités territoriales de « <i>progresser</i> » dans la mise en œuvre du tri à la source des déchets organiques et dans la tarification incitative jusqu'à leur « <i>généralisation</i> » à horizon 2025, ces dispositions fixent des objectifs irréalistes, tant dans leurs contenus que dans les délais impartis. Dans la mesure où seuls 20% des déchets alimentaires sont valorisés par un tri à la source selon l'étude d'impact, et où la tarification incitative peut s'avérer difficile à mettre en</p>	Suppression de phrases.

ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
	<p>œuvre notamment en zone rurale, il est peu probable que ces techniques puissent être généralisées d'ici à 2025.</p> <p>Les collectivités territoriales ne disposent d'ailleurs pas des moyens techniques et financiers nécessaires à l'application de ces dispositions qui, introduites par voie d'amendement parlementaire, n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact.</p> <p>Compte tenu de ces difficultés, les deuxième à quatrième phrases de cet alinéa devraient être supprimées. Les collectivités territoriales pourront toujours développer le tri à la source et la tarification incitative sur le fondement du droit existant.</p>	
Article 19 <i>septies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Harmonisation de l'organisation de la collecte des déchets recyclables sur l'ensemble du territoire d'ici à 2025.</b></li> </ul> <p>Cet article invite les collectivités territoriales à veiller à ce que la collecte séparée des déchets soit organisée selon des modalités harmonisées sur le plan national au fil du renouvellement naturel des parcs de contenants. Le contenu normatif de ces dispositions est faible et de nature à susciter des incertitudes, des polémiques locales et des contentieux. C'est alors le juge qui devra déterminer les conditions de son application et substituer ainsi son appréciation à la volonté imprécise et inopérante exprimée par le législateur.</p> <p>Par ailleurs, l'idée même d'uniformiser sur le plan national les modalités de la collecte séparée sous la houlette de l'ADEME, sans tenir compte des besoins et des possibilités locales, est en soi contestable.</p> <p>C'est pourquoi l'organisation des modalités de la collecte séparée des déchets doit être considérée comme un objectif défini sur le territoire pertinent en concertation avec l'ensemble des collectivités et EPIC concernés. Le plan climat-air-énergie territorial de l'article L. 229-26 du code de l'environnement apparaît dès lors comme l'outil le plus approprié de mise en œuvre de cet objectif dans les collectivités soumises à l'obligation de l'élaborer (métropole de Lyon et EPCI à fiscalité propre de plus de 20.000 habitants en application de l'article 56 du présent projet de loi). Il définit en effet « <i>Le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique (...)</i> ». Le développement et la rationalisation du recyclage doivent être planifiés dans ce cadre.</p>	Suppression.
Article 22 <i>decies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mise en place d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les services de restauration collective, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016.</b></li> </ul> <p>Cet article impose à l'État et aux collectivités territoriales de mettre en place avant le 1er septembre 2016, une « <i>démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion</i> ». Impérieuse par</p>	Réécriture (amendement d'appel proposant une campagne nationale et l'élaboration de guides de bonnes pratiques).

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>le délai d'exécution qu'elle impose, cette disposition fixe en réalité des objectifs vagues dont le contenu normatif est faible. Ce terrain juridique instable est porteur de risques de contentieux. On ne peut pas non plus tenir pour non négligeable le risque que soit élaborée sur ce fondement fragile une réglementation étatique ou locale pointilleuse et excessive.</p> <p>Il conviendrait de substituer à la démarche floue et potentiellement autoritaire proposée par cet amendement une démarche souple et incitative comprenant, à titre d'exemple, le lancement de campagnes nationales et l'élaboration de guides de bonnes pratiques destinés à l'ensemble des services concernés. La matière n'est évidemment pas législative, le point mérite cependant d'être évoqué en séance publique.</p> <p>Tel est le sens de cet amendement d'appel réécrivant l'article 22 <i>decies</i>.</p>	
Article 38 <i>ter</i> A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prise en compte de la performance environnementale des produits, en particulier leur caractère biosourcé, en matière de commande publique.</b></li> </ul> <p>Cette disposition énonce que la commande publique, y compris celle des collectivités territoriales, tient compte notamment de la performance environnementale des produits.</p> <p>Si son intention est à l'évidence utile et positive, elle revêt cependant une portée normative des plus floues.</p> <p>Sa rédaction ne permet, en outre, en aucune façon de prévoir la portée qu'une éventuelle réglementation d'application pourrait lui donner. Le « <i>caractère biosourcé</i> » des produits pris en compte pour apprécier la performance environnementale de la commande publique est emblématique des perplexités que l'application de cet article provoquerait inmanquablement. Ajoutons que l'insertion d'objectifs de performance environnementale dans la commande publique aurait vraisemblablement une répercussion sur les coûts de celle-ci dans une mesure qu'il conviendrait d'évaluer.</p> <p>C'est pourquoi cette disposition mérite d'être étudiée de façon approfondie en concertation avec les collectivités territoriales avant toute initiative législative. En tout état de cause, la mesure devrait être inscrite dans le code des marchés publics et non dans le code de l'environnement.</p> <p>Compte tenu cependant de l'intérêt de l'intention à l'origine de cette mesure, le présent amendement est, plus qu'une proposition de suppression pure et simple, un amendement d'appel dont l'objet est de susciter en séance publique un débat permettant de mieux cerner les conditions possibles d'une mise en œuvre effective et raisonnable.</p>	Suppression d'article

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
Article 48 Alinéa 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prise en compte de la stratégie bas carbone dans les documents de planification et de programmation des collectivités territoriales.</b></li> </ul> <p>L'article 48 complète la section 1, consacrée jusqu'à présent aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement, avec des dispositions relatives à la mise en place d'une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone.</p> <p>L'alinéa 11, au sein de cet ensemble, prévoit que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements respectifs prennent en compte cette stratégie « <i>dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre, selon des modalités fixées par voie réglementaire</i> ».</p> <p>Si le lancement d'une stratégie bas-carbone apparaît comme une initiative pertinente, les modalités de mise en œuvre prévues dans l'article 48 en ce qui concerne les collectivités territoriales sont contestables.</p> <p>En droit positif, l'obligation de prendre en compte impose de « <i>ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie</i> » (cf. CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). Elle se suffit ainsi à elle-même sans qu'il soit besoin de prévoir la fixation de dispositions d'application réglementaires. Cette modalité ouvrirait la voie à la fixation de contraintes réglementaire potentiellement complexes et situant le niveau d'opposabilité de la stratégie bas-carbone au-delà de ce que permet la notion de prise en compte. Il serait ainsi porté atteinte au principe de libre administration.</p>	Suppression d'alinéa.
<b>3. Dispositions tendant à créer ou compléter des procédures disproportionnées au regard de l'équilibre approprié entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers disponibles</b>		
Article 56 bis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obligation d'insérer dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme des orientations générales des réseaux d'énergie.</b></li> </ul> <p>Cet article prévoit l'obligation d'insérer dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme des orientations générales des réseaux d'énergie.</p> <p>L'effet immédiat de cette disposition fragiliserait les PLU en vigueur au regard du risque contentieux, sauf à lancer des procédures de modification du PADD lourde à mettre en place et disproportionnées au regard de l'objectif recherché. Il convient de reporter l'entrée en vigueur de cette obligation nouvelle au moment de la révision générale du PLU.</p>	Modification. (ajout d'un alinéa prévoyant pour les PLU existants l'entrée en vigueur au moment de la révision).

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
<b>4. Dispositions tendant à créer une compétence locale obligatoire dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies au regard des moyens techniques, juridiques ou financiers disponibles</b>		
<p>Article 19 <i>quater</i> Alinéas 2 à 8, 15 et 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Nouveaux pouvoirs du maire à l'égard des véhicules abandonnés stockés sur la voie publique ou sur le domaine public, avec obligation de recours à un expert automobile.</b></li> </ul> <p>Les alinéas 2 à 8 ainsi que 15 et 16 de cet article attribuent au maire une nouvelle compétence obligatoire à l'égard des véhicules abandonnés sur la voie et le domaine publics, ainsi que sur les propriétés privées.</p> <p>En ce qui concerne les véhicules stockés sur la voie ou le domaine publics, le maire devra mettre en demeure le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule de le remettre en état de circuler ou de le transférer à un centre de véhicules hors d'usage (VHU). Au terme de cette procédure, il recourra à un expert automobile pour déterminer si le véhicule est techniquement réparable ou non, et procédera selon le cas à sa mise en fourrière ou à son évacuation d'office vers un centre de VHU.</p> <p>S'agissant des véhicules stockés sur une propriété privée, après avoir mis en demeure le maître des lieux de faire cesser l'atteinte à l'environnement, à la santé ou à la salubrité publique, le maire pourra appliquer les sanctions prévues à l'article L.541-3 du code de l'environnement, et transférera obligatoirement les voitures particulières et les camionnettes vers un centre de VHU.</p> <p>Ces dispositions ont été introduites à l'initiative du co-rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, et n'ont donc pas pu faire l'objet d'une étude d'impact. Pourtant, elles tendent à attribuer à l'ensemble des communes indépendamment de leur taille une nouvelle compétence obligatoire, que bon nombre d'entre elles pourront difficilement mettre en œuvre, faute des moyens financiers, techniques et humains nécessaires. En effet, le recours à un expert automobile pour déterminer si le véhicule est techniquement réparable ou non (alinéa 4) et l'évacuation d'office du véhicule vers un centre de VHU (alinéa 5) ou sa mise en fourrière (alinéa 6), dans le cas d'un véhicule stocké sur la voie ou le domaine publics, de même que l'enlèvement et le traitement du véhicule ou le transfert obligatoire des voitures particulières et des camionnettes vers un centre de VHU (alinéa 8), dans le cas d'un véhicule stocké sur une propriété privée, sont susceptibles de représenter un coût élevé pour les communes. Même si certaines de ces obligations seront en principe réalisées « <i>aux frais du titulaire du certificat d'immatriculation</i> » (alinéa 5) ou « <i>aux frais du maître des lieux</i> » (alinéa 8), les communes contribueront en réalité à leur financement de manière significative, sinon prépondérante.</p>	<p>Suppression d'alinéas.</p>

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>En outre, la rédaction de ces paragraphes présente des faiblesses du point de vue de la sécurité juridique. À titre d'exemple, le constat que le véhicule « <i>semble privé des éléments indispensables à son utilisation normale et semble insusceptible de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols</i> » ou qu'il est « <i>techniquement réparable ou non</i> » pourrait être difficile à établir, et faire l'objet de contestations.</p> <p>Enfin, sur un plan pratique, ces dispositions supposent que le maire pourra aisément accéder à une propriété privée, ce qui ne sera pas le cas puisqu'il lui faudra avoir obtenu l'accord du propriétaire ou du juge au préalable.</p> <p>Pour ces raisons, le présent amendement a pour objet de supprimer le paragraphe I et les alinéas 15 et 16 du paragraphe I <i>bis</i> de cet article. Si des considérations particulières justifient que le maire prenne des initiatives à l'égard des véhicules abandonnés sur le territoire de sa commune, il pourra le faire en application de son pouvoir de police générale.</p>	
<b>5. Dispositions tendant à diminuer les délais prévus initialement pour la mise en œuvre de dispositions complexes ou coûteuses, ou introduisant des éléments hétérogènes dans des dispositifs orientés vers d'autres objectifs</b>		
Article 18 <i>bis</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Application avancée au 31 décembre 2016 de l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires espace verts publics.</b></li> </ul> <p>Cet article avance au 31 décembre 2016 l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires dans les espaces verts publics, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par les dispositions en vigueur de la loi du 6 février 2014.</p> <p>L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 février 2014, en substance, interdit aux personnes publiques d'utiliser les produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts, des forêts ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. L'article 4 de cette loi fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2020 l'entrée en vigueur de cette disposition.</p> <p>L'instabilité des normes, souvent pour des raisons d'affichage politique, est une des causes essentielles du désordre normatif. En l'occurrence, dans la mesure où le changement des pratiques de désherbage nécessite de la part des collectivités territoriales une anticipation et un temps d'adaptation difficilement compressibles, et en l'absence de raison manifeste d'aller plus vite que prévu, rien ne justifie la mise en œuvre anticipée de cette disposition.</p>	Suppression.
Article 21 <i>bis</i> Alinéas 4 à 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Insertion d'objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire et de dispositions relatives à l'économie sociale et solidaire dans le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux.</b></li> </ul>	Suppression d'alinéas.

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
	<p>Ces dispositions prévoient :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la fixation par le plan départemental de prévision et de gestion des déchets non dangereux d'objectifs de performance en matière de réduction de gaspillage alimentaire. Ce dispositif énoncé dans des termes vagues est largement étranger à l'objet du plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux qui, en la matière, se borne actuellement à <i>fixer « des objectifs de prévention des déchets »</i> en application du a du 3° du II de l'article L. 541-14 du code de l'environnement. L'objectif justifié de réduire le gaspillage alimentaire fait à l'article 22 <i>decies</i> du projet de loi l'objet d'un amendement qui prévoit le lancement d'une campagne nationale de sensibilisation et l'élaboration de guides de bonnes pratiques. Ces deux actions sont de nature à favoriser les avancées dans ce domaine. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.</li> <li>- la détermination par le plan de prévision et de gestion des déchets non dangereux des « <i>modalités selon lesquelles les collectivités territoriales concernées contribuent au développement de l'économie sociale et solidaire en mettant à disposition des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées, leurs fournitures inutilisées à la suite d'un rééquipement</i> ». Cette disposition est parfaitement étrangère à l'objet du plan départemental de prévision et de gestion des déchets non dangereux. Or la mauvaise insertion d'une norme nouvelle dans l'ordonnancement juridique est une cause importante du désordre normatif. En outre, la même disposition confie au département une manière de pouvoir réglementaire évoquant l'exercice d'une tutelle sur les communes et qui se trouve ainsi suspect d'inconstitutionnalité.</li> </ul> <p>L'ensemble de ces considérations justifie la suppression de ces alinéas.</p>	
Article 22 <i>septies A</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes.</b></li> </ul> <p>Cet article tend à créer une modulation de la répartition de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes. Il introduit ainsi des éléments de complexité et d'hétérogénéité supplémentaires dans le régime de la dotation de solidarité rurale, qu'il faudrait bien au contraire simplifier et rationaliser afin de le rendre plus compréhensible et plus opérant.</p>	Suppression.
Article 22 <i>septies</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes.</b></li> </ul> <p>Cet article tend à moduler la répartition entre les communes de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale en fonction du « <i>volume de leur éclairage public</i> ». Il ajoute à une précision à cet effet au critère de la longueur de la voirie classée</p>	Suppression.

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
Article	Commentaire	Proposition
	dans le domaine public communal fixé au 2° de l'article L. 2334 - 22 du CGCT. Il introduit ainsi des éléments de complexité et d'hétérogénéité supplémentaires dans le régime de la dotation de solidarité rurale, qu'il faudrait bien au contraire simplifier et rationaliser afin de le rendre plus compréhensible et plus opérant. En outre l'articulation de l'article 22 <i>septies</i> A et de l'article 22 <i>septies</i> apparaît très difficile à débrouiller.	
<b>6. Dispositions ayant pour effet de brouiller la compréhension des compétences des collectivités et l'articulation des schémas et documents de planification au moyen desquels elles organisent l'exercice de ces compétences</b>		
Article 22 bis A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Élaboration d'un schéma régional de biomasse par le préfet de région et le président du conseil régional, dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi.</b></li> </ul> <p>Cet article prévoit l'élaboration d'un schéma régional de biomasse par le préfet de région et le président du conseil régional, dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>Il convient de réduire et de rationaliser la gamme des schémas que la loi impose aux collectivités territoriales d'élaborer. Les objectifs régionaux en matière de développement de l'énergie biomasse doivent, s'il y a lieu, figurer dans les schémas régionaux climat air énergie.</p>	Suppression.
Article 56 Alinéas 2 à 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compétence des régions en matière d'efficacité énergétique, élaboration d'un programme pour l'efficacité énergétique.</b></li> </ul> <p>Ces dispositions instituent un programme régional pour l'efficacité énergétique définissant « <i>les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage tertiaire</i> ».</p> <p>Ce programme ajouterait une strate inutile à la dizaine de schémas et plans régionaux existants et rendrait ainsi plus difficile encore la lecture des compétences locales. La compétence régionale en matière d'efficacité énergétique doit être exercée dans le cadre du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement. En effet, ce schéma fixe « <i>par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique telles que les unités de cogénération, notamment alimentées à partir de biomasse, conformément aux objectifs issus de la législation européenne relative à l'énergie et au climat</i> ». L'orientation et l'accompagnement des propriétaires privés, bailleurs et occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique peuvent être organisées dans ce cadre.</p>	Suppression d'alinéas.

<b>ORIENTATIONS DE LA DÉLÉGATION</b> (élaborées en fonction du texte transmis au Sénat le 14 octobre 2014)		
<b>Article</b>	<b>Commentaire</b>	<b>Proposition</b>
Article 56 Alinéa 56	<p>• <b>Objectifs des actions des autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz relatives aux économies d'énergie des consommateurs de gaz et d'électricité basse tension.</b></p> <p>Ces dispositions des alinéas 56 et 57 fixent les objectifs des actions des autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz en ce qui concerne les économies d'énergie réalisables par les consommateurs de gaz et d'électricité basse tension.</p> <p>Elles tendent à limiter à des actions sur les réseaux les compétences des autorités organisatrices (communes, établissements publics de coopération et départements) en matière de maîtrise de la demande d'énergie des consommateurs finals de gaz ou d'électricité basse tension. Ceci clarifie la répartition des compétences avec les EPCI chargés des plans climat-air-énergie territoriaux : en application des dispositions prévues par les alinéas 48 à 50 de l'article 56 pour l'article L. 2224-34 du CGCT, il appartient à ceux-ci, en l'occurrence la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, désignés comme les coordinateurs de la transition énergétique, de réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs finals et des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie des consommateurs en situation de précarité énergétique.</p> <p>Cette clarification est utile.</p> <p>En revanche, la mention, à l'alinéa 56 de cet article, des « <i>bonnes conditions économiques</i> » conditionnant la mise en œuvre de ces actions devant être inspirées par l'objectif d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution est à la fois contraignante et imprécise. Elle crée ainsi un terrain favorable au déclenchement de contentieux. En outre, le critère économique n'est pas le seul élément à prendre en compte dans la gestion d'un réseau.</p>	Modification. (suppression des mots « <i>dans de bonnes conditions économiques</i> »).
Article 57	<p>• <b>Compétence des communes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid, avec l'élaboration d'un schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid avant le 31 décembre 2018.</b></p> <p>La loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a confié aux métropoles et aux communautés urbaines la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.</p> <p>Il conviendrait que le Gouvernement s'explique sur l'articulation de cette compétence avec le dispositif de l'article 57.</p> <p>Tel est l'objectif de cet amendement, qui est un appel à la cohérence avant d'être un appel à la suppression.</p>	Suppression (amendement d'appel en vue d'obtenir une clarification)



#### IV. RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

À la suite de leur audition, le mercredi 4 février 2015, par la commission du Développement durable et la commission des Affaires économiques sur le positionnement de la délégation, et afin d'intégrer dans leurs propositions les éléments d'appréciation recueillis à cette occasion, vos rapporteurs ont élaboré les amendements retracés dans le tableau ci-dessous, qui figurent *in extenso* en annexe II du présent rapport.

<b>RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b> (Amendements portant sur le texte de la commission – huit amendements qui avaient été rédigés en fonction du texte de l'Assemblée nationale et se trouvent satisfaits par le texte de la commission sont signalés pour mémoire)	
Objet	Dispositif
<b>Obligation de réalisation de travaux d'isolation ou d'études à l'occasion de travaux de ravalement en façade, de réfection de la toiture, d'aménagement de nouvelles pièces ou de travaux de rénovation importants.</b>	Article 5 Alinéas 6, 7 et 13  - Modification de l'alinéa 13 afin de prévoir la consultation obligatoire des conseils régionaux sur le décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application de l'obligation d'isoler et d'allonger en conséquence le délai de publication du décret - Insertion à la fin des alinéas 6 et 7 de la mention « <i>ou quand le coût des travaux d'isolation excède manifestement les capacités contributives de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale propriétaire</i> »
<b>Renforcement de l'obligation d'achat de 20% de véhicules propres au sein d'un parc de plus de 20 véhicules.</b>	Article 9 Alinéas 7  Insertion à l'alinéa 7 de la mention « <i>sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service</i> »
<b>Compatibilité des plans de déplacements urbains et des plans locaux d'urbanisme en tenant lieu avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.</b>	Article 18 Alinéas 21 et 27 du texte de l'Assemblée nationale  Modification. (suppression des mots « <i>pour chaque polluant</i> »).  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
<b>Obligation d'appliquer la comptabilité analytique au service de prévention et de gestion des déchets, et réaffirmation de l'obligation de présenter un rapport sur le prix et la qualité de ce service.</b>	Article 22 bis B Alinéas 5 et 11  - Suppression à l'alinéa 5 de la phrase « <i>Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique</i> ». - Suppression à l'alinéa 11 des mots « <i>fondés sur la comptabilité analytique à assurer par la collectivité territoriale</i> »

<b>RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b>	
<b>(Amendements portant sur le texte de la commission – huit amendements qui avaient été rédigés en fonction du texte de l’Assemblée nationale et se trouvent satisfaits par le texte de la commission sont signalés pour mémoire)</b>	
<b>Objet</b>	<b>Dispositif</b>
Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance la périodicité de la mise à jour du bilan des émissions de gaz à effet de serre et à instituer une procédure de sanction en cas d’absence de réalisation de ceux-ci.	Article 46 Alinéa 2  Suppression de l’alinéa.
Compatibilité du plan climat-air-énergie territorial avec les objectifs fixés par le plan de prévention de l’atmosphère pour chaque polluant.	Article 56 Alinéa 40 du texte de l’Assemblée nationale  Modification. (suppression des mots « pour chaque polluant »).  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Obligation d’exemplarité énergétique et environnementale des nouvelles constructions sous maîtrise d’ouvrage des collectivités territoriales.	Article 4 Alinéa 3  Modification. (remplacement des mots « font preuve » par les mots « doivent rechercher » et suppression des termes « sont, chaque fois que possible, à énergie positive ou à haute performance environnementale »).
Renforcement du service public de la performance énergétique de l’habitat en l’appuyant sur des plateformes territoriales de la rénovation énergétique développées à l’échelle d’un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre.	Article 5 quinquies  Suppression de l’article
Objectifs de développement et de déploiement de transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et de développement de véhicules sobres et peu polluants notamment par des facilités de circulation et de stationnement.	Article 9 B Alinéa 3  Modification. (suppression des mots « par des facilités de circulation et de stationnement »).
Incitation des collectivités territoriales à déployer des points de charge pour les véhicules électriques et hybrides, et à développer et à diffuser l’usage du vélo et des mobilités non motorisées.	Article 10 Alinéas 3 et 7  - Suppression à l’alinéa 3 des mots « en incitant les collectivités territoriales à poursuivre leurs plans de développement » - Suppression à l’alinéa 7 de la phrase « Ces mobilités sont favorisées en incitant les collectivités territoriales à poursuivre la mise en œuvre de leurs plans de développement. » <b>(amendement d’appel</b> en vue d’obtenir une clarification).

<b>RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b>	
<b>(Amendements portant sur le texte de la commission – huit amendements qui avaient été rédigés en fonction du texte de l'Assemblée nationale et se trouvent satisfaits par le texte de la commission sont signalés pour mémoire)</b>	
<b>Objet</b>	<b>Dispositif</b>
Promotion du tri à la source des déchets organiques et de la tarification incitative.	Article 19 Alinéa 12  - À la troisième phrase, suppression des mots « d'ici à 2025 » - À la dernière phrase, suppression des mots » avec pour objectif que 15 millions d'habitants soient couverts en 2020 et 25 millions en 2025 »
Harmonisation de l'organisation de la collecte des déchets recyclables sur l'ensemble du territoire d'ici à 2025.	Article 19 septies  - Remplacement à l'alinéa 2 des mots « met à leur disposition des recommandations fondées sur un nombre restreint de schémas types harmonisés d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consignes de tri correspondantes et de couleurs des contenants associés » par les mots « élabore des guides de bonnes pratiques qu'elle met à leur disposition » - Suppression à l'alinéa 3 des mots » avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2025 »
Mise en place d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les services de restauration collective, avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2016.	Article 22 decies  Réécriture. (amendement d'appel proposant une campagne nationale et l'élaboration de guides de bonnes pratiques).
Prise en compte de la performance environnementale des produits, en particulier leur caractère biosourcé, en matière de commande publique.	Article 38 ter A du texte de l'Assemblée nationale  Suppression de l'article  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Prise en compte de la stratégie bas carbone dans les documents de planification et de programmation des collectivités territoriales.	Article 48 Alinéa 11  Suppression des mots « selon des modalités fixées par voie réglementaire ».
Obligation d'insérer dans le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme des orientations générales des réseaux d'énergie.	Article 56 bis du texte de l'Assemblée nationale  Modification. (ajout d'un alinéa prévoyant pour les PLU existants l'entrée en vigueur au moment de la révision).  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>

<b>RÉCAPITULATION DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS</b>	
(Amendements portant sur le texte de la commission – huit amendements qui avaient été rédigés en fonction du texte de l'Assemblée nationale et se trouvent satisfaits par le texte de la commission sont signalés pour mémoire)	
Objet	Dispositif
Nouveaux pouvoirs du maire à l'égard des véhicules abandonnés stockés sur la voie publique ou sur le domaine public, avec obligation de recours à un expert automobile.	Article 19 quater Alinéas 3 et 7  Remplacement des termes « <i>met en demeure</i> » par les termes « <i>peut mettre en demeure</i> » aux alinéas 3 et 7
Application avancée au 31 décembre 2016 de l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires espace verts publics.	Article 18 bis  Suppression de l'article.
Insertion d'objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux.	Article 21 bis Alinéas 4 et 6 du texte de l'Assemblée nationale  Suppression des alinéas.  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes.	Article 22 <i>septies</i> A du texte de l'Assemblée nationale  Suppression de l'article.  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes.	Article 22 <i>septies</i> du texte de l'Assemblée nationale  Suppression de l'article  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Élaboration d'un schéma régional de biomasse par le préfet de région et le président du conseil régional, dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi.	Article 22 bis du texte de l'Assemblée nationale  Suppression de l'article.  <b><u>Pour mémoire : SATISFAIT par le texte de la commission</u></b>
Objectifs des actions des autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz relatives aux économies d'énergie des consommateurs de gaz et d'électricité basse tension.	Article 56 Alinéa 58  Modification. (suppression des mots « <i>dans de bonnes conditions économiques</i> »).
Compétence des communes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid, avec l'élaboration d'un schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid avant le 31 décembre 2018.	Article 57  Suppression de l'article ( <u>amendement d'appel</u> en vue d'obtenir une clarification)

---

## EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION

La délégation examine, lors de sa réunion du 28 janvier 2015, le rapport d'information de MM. Rémy Pointereau et Philippe Mouiller sur les dispositions comportant des normes applicables aux collectivités territoriales du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

**M. Jean-Marie Bockel, Président.** – En novembre dernier, le Bureau du Sénat a donné à notre délégation compétence pour examiner les dispositions des projets et des propositions de lois comportant des normes applicables aux collectivités. L'amorce de participation à l'activité législative que nous tirons de cette réforme est moins développée que ce que nous aurions pu espérer. Nous allons cependant lui donner tout son sens.

Il a également été prévu de désigner un vice-président de la délégation chargé de l'évaluation de la simplification des normes. Rémy Pointereau, qui exerce cette fonction depuis le 13 novembre 2014, a mis en place un groupe de travail sur la simplification. Ce groupe s'est réuni le 15 janvier dernier, j'ai participé à cette réunion au cours de laquelle il a été proposé d'établir un rapport d'information sur le projet de loi relatif à la transition énergétique.

Ce rapport, réalisé conjointement par Philippe Mouiller et Rémy Pointereau constitue la première occasion pour la délégation d'exprimer sa position sur un projet de loi en cours d'examen. Après avoir, pour la bonne règle, confirmé la proposition d'établir un rapport d'information sur ce texte, nous allons examiner le travail de nos deux rapporteurs, à qui je laisse la parole.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Je vous remercie, Monsieur le Président.

Il faut que nous travaillions à la fois sur le stock et sur le flux de normes. Les projets de loi qui vont arriver dans les prochains mois vont, sans nul doute, comporter des normes applicables aux collectivités territoriales. Il nous faudra examiner ces dispositions au fil de l'eau.

Notre groupe de travail s'est en effet réuni pour la première fois le 15 janvier dernier. Je souhaite m'associer à un co-rapporteur pour chaque texte, afin que chacun puisse s'investir dans ce vaste chantier.

Au cours de nos travaux, nous avons auditionné les représentants de l'Association des maires de France, qui nous ont présenté les attentes des élus locaux. En raison de faible délai dont nous disposons, nous ne sommes pas allés plus avant dans les auditions.

J'attire votre attention sur le fait que le Conseil national d'évaluation des normes (CCEN), présidé par Alain Lambert, s'est ému de sa saisine en urgence par le Gouvernement et a émis un avis défavorable sur le projet de loi.

Nous souhaitons proposer des amendements de suppression, de modification ou d'appel à clarification, cosignés par les membres du groupe de travail, notamment. J'espère, mes chers collègues, que vous serez nombreux à cosigner les amendements que nous proposerons.

Avant la présentation par mon collègue Philippe Mouiller des propositions que nous formulons, je souhaiterais exposer quelques éléments introductifs.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique est, d'un certain point de vue, une occasion assez modeste d'inaugurer la nouvelle mission de simplification de la délégation. En effet, ce texte n'institue aucune de ces lourdes procédures qui parsèment le droit de l'urbanisme ou celui de l'environnement ; il ne soumet pas non plus les collectivités territoriales à des obligations inédites ou démesurément coûteuses, même si les dispositions du projet de loi – nous le verrons – risquent d'engendrer des coûts significatifs. Les collectivités y sont présentes d'un bout à l'autre, mais pas nécessairement de façon très visible. Le projet de loi, dans une certaine mesure, place les collectivités au centre de la transition énergétique. Pour autant, elles ne sont pas au centre du projet de loi, ce qui les invite à être exemplaires.

D'un autre point de vue pourtant, le projet de loi constitue une excellente entrée en matière. Conjuguant les énoncés de principes et les déclarations d'objectifs avec un semis de petites dispositions modificatrices dont il est difficile de mesurer l'impact, il ne bouleverse pas le droit en vigueur, mais vise à l'améliorer, souvent à la marge, en ajoutant à l'existant, non sans quelques redondances. Il représente ainsi le tout venant de la complexité, le désordre normatif à petit bruit.

Une seconde raison fait de ce projet de loi une bonne occasion d'inaugurer le travail de simplification des normes : c'est l'intérêt qu'il présente pour les collectivités territoriales. Un rapport de la délégation sur le thème « Mobiliser les sources d'énergies locales », publié en juin 2013, a mis en valeur le rôle permanent des collectivités territoriales dans le secteur de l'énergie ainsi que leur montée en puissance comme actrices d'une politique énergétique misant sur la proximité, sur le rôle des circuits courts et sur le développement des synergies entre les politiques publiques nationales et locales. Le projet de loi entérine ce rôle et l'ancrage territorial de la politique énergétique. C'est ce qui explique la présence disséminée des collectivités dans l'ensemble du texte. Cela justifie que la délégation lui accorde une attention particulière. À cet égard, on peut considérer que le projet de loi s'inscrit globalement dans une logique compatible avec celle du rapport de juin 2013.

En tout état de cause, l'objet du rapport d'information de la délégation n'est pas d'apprécier la pertinence au fond du projet de loi – c'est la tâche des commissions saisies au fond – mais, acte pris d'une orientation globalement compatible avec les orientations du rapport de juin 2013, de peser sa qualité normative, qui est un aspect essentiel de la « durabilité » de la politique de transition énergétique.

---

À cet égard, la lecture des dispositions applicables aux collectivités territoriales donne l'impression d'une complexité peu maîtrisée, d'une hausse significative du niveau des contraintes de tous ordres pesant sur les collectivités territoriales ou susceptibles de peser sur elles dans un avenir indéterminé.

Tentation de donner à l'idéal une expression juridique et recours massif à l'empilement normatif, telles sont les deux formes principales de la complication normative dans ce texte.

À partir de ce constat, il a été possible d'identifier six groupes de normes présentant un défaut susceptible de justifier l'élaboration de propositions de simplification.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** - Comme il vient d'être dit, il ne s'agit pas pour nous d'intervenir sur le fond du texte - c'est le rôle des commissions saisies au fond - mais, dans une volonté de simplification, de lancer un débat, sinon une alerte, sur les difficultés d'application de certaines dispositions excessivement normatives pour les collectivités territoriales. Cette précision est importante car, si nous préconisons plusieurs propositions de simplification, nous ne combattons pas pour autant les dispositions du projet de loi : nous nous interrogeons simplement sur leurs conditions d'application.

Les propositions sont classées en six grands domaines. Le premier domaine concerne les dispositions tendant à imposer aux collectivités des obligations irréalistes ou encadrant leur activité de façon disproportionnée, au regard de l'équilibre souhaitable entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont elles disposent.

La première proposition se rapporte aux alinéas 1 à 19 de l'article 5, qui imposent aux collectivités territoriales de réaliser des travaux d'isolation ou des études à l'occasion de travaux de ravalement en façade, de réfection de toiture, d'aménagement de nouvelles pièces ou de travaux de rénovation importants. Nous estimons que la suppression de ces alinéas serait le positionnement le plus justifié du point de vue de la lutte contre la complexité normative.

Je constate qu'il n'y a pas d'objection sur ce point.

La seconde proposition concerne l'alinéa 7 de l'article 9, qui renforce l'obligation d'achat de 20% de véhicules propres au sein d'un parc de plus de 20 véhicules. Nous proposons d'insérer la mention « sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service », afin d'introduire de la souplesse dans la mise en œuvre de cette disposition potentiellement très coûteuse.

**M. Jean-Pierre Vial.** - J'abonde dans ce sens et j'irai même au-delà. Je voudrais évoquer l'exemple d'une collectivité souhaitant engager une démarche d'éco-mobilité en investissant dans le stockage d'hydrogène. Il s'agit là d'une opération extrêmement lourde, et il n'est pas possible pour cette collectivité de couvrir 20% de son parc automobile avec cette technique. Vous avez raison d'insérer une réserve mais celle-ci doit être très large. Les collectivités très audacieuses en matière d'éco-mobilité ne doivent pas se trouver pénalisées par cette obligation d'achat.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Je propose, si vous en êtes d'accord, de conserver cette proposition de simplification en l'état.

L'article 9 bis vise à permettre au Gouvernement d'identifier des territoires et des réseaux prioritaires pour le déploiement d'infrastructures d'alimentation en carburant de véhicules propres.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la stratégie proposée, mais notre inquiétude est que la stratégie ainsi définie par le Gouvernement n'impose aux collectivités territoriales de nouvelles et coûteuses obligations. La question de la répartition des compétences et des modalités de financement est posée. Il ne faudrait pas que cet objectif louable se transforme en une contrainte lourde, notamment financière.

Je constate qu'il n'y a pas de remarque sur cette proposition.

La quatrième proposition porte sur les alinéas 21 à 27 de l'article 18, qui visent à rendre compatibles les plans de déplacements urbains et les plans locaux d'urbanisme en tenant lieu avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant. Nous proposons la suppression, non de l'obligation générale de compatibilité, mais de la mention « pour chaque polluant ». Il ne faut pas créer une usine à gaz qui serait inapplicable pour les collectivités territoriales. Restons-en à une obligation générale de compatibilité, qui représentera déjà un effort important pour les collectivités territoriales.

Je constate qu'il n'y a pas d'objection sur ce point.

**M. François Calvet.** – La complexité de ce dispositif est telle qu'il sera difficilement applicable.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Les alinéas 2 à 10 de l'article 22 bis B obligent à appliquer la comptabilité analytique au service de prévention et de gestion des déchets, et réaffirment l'obligation de présenter un rapport sur le prix et la qualité de ce service. Il existe déjà un certain nombre d'obligations dans ce domaine pour les collectivités, et il nous semble superflu d'ajouter un élément supplémentaire de complexité.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – À partir du moment où rien n'est interdit, les collectivités territoriales souhaitant s'impliquer davantage peuvent tout à fait le faire. À titre d'exemple, dans la communauté d'agglomération que je préside, nous sommes très investis dans ce domaine et avons désigné un commissaire à la transition énergétique. En revanche, obliger des collectivités territoriales beaucoup plus modestes à respecter de nouvelles obligations dans des délais très contraints peut faire naître de véritables difficultés. Nous ne sommes pas là pour détricoter ou dénaturer le texte ; il ne s'agit pas de décourager l'audace, il s'agit de ne pas l'imposer indistinctement à tout le monde.

**M. Louis Pinton.** – Comme disait Paul Valéry, « Ce qui est simple est faux et ce qui est compliqué est inutilisable ». Il nous faut éviter ces deux écueils et accroître la liberté d'action des élus locaux, en gardant bien à l'esprit que la

---

création des normes, le contrôle de l'application des normes et le contrôle des contrôleurs mobilisent des moyens humains pléthoriques.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Il nous faut conserver les incitations à la transition énergétique, mais ne pas oublier que l'enfer est pavé de bonnes intentions.

**M. Louis Pinton.** – Je souhaiterais formuler une remarque au sujet de la proposition des rapporteurs d'insérer la mention « sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service » à l'alinéa 7 de l'article 9. Il sera nécessaire de définir ce que sont les « contraintes liées aux nécessités du service », ce qui pourrait donner lieu à des discussions byzantines.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je suis membre de la commission du Développement durable, où nous avons examiné une partie du texte. J'attire votre attention sur le fait que notre délégation doit veiller à ne pas détricoter le travail des commissions. En effet, le rapporteur pour la commission du Développement durable a fait un travail considérable, et le texte de la commission a été adopté de manière collégiale et consensuelle. Certes, nous avons également constaté une certaine complexité sur certains points, mais la délégation doit faire attention de ne pas heurter les commissions.

**M. François Calvet.** – En tant que premier vice-président de l'agglomération de Perpignan, je me rends compte que nous avons, dans tous nos domaines de compétences, une telle accumulation de normes que nous ne savons plus ce que nous devons faire. Car il faut bien être conscient que l'administration, dans l'application de la loi, impose sans cesse de nouvelles normes. L'intérêt des parlementaires, et *a fortiori* des sénateurs, est de mobiliser le vécu local et de lui permettre de peser sur l'élaboration de la loi. Nous avons une expérience du terrain et sommes conscients des difficultés.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – L'article 46 du projet de loi prévoit de donner au Gouvernement une habilitation pour modifier par ordonnance la périodicité de la mise à jour du bilan des émissions de gaz à effet de serre et pour instituer une procédure de sanction en cas d'absence de réalisation de ceux-ci. Or, d'une part, le contenu de la notion de sanction n'est pas défini et, d'autre part, il n'y a aucune précision sur le rythme de remise à plat par le Gouvernement des bilans carbone. Cela peut conduire à devoir sans cesse procéder à des modifications. C'est pourquoi nous proposons la modification de cet article.

Je constate qu'il n'y a pas d'opposition.

L'article 56 alinéa 40 instaure une compatibilité du plan climat-air-énergie territorial avec les objectifs fixés par le plan de prévention de l'atmosphère pour chaque polluant. Comme précédemment, il s'agit de supprimer le renvoi à chaque polluant.

Là encore, je ne vois pas d'opposition de la délégation.

Le deuxième grand thème de simplification vise à réagir à des dispositions tendant à imposer des obligations dans une formulation insuffisamment normative ou précise, susceptible de donner lieu à des

contentieux ou à une réglementation d'application disproportionnée. Or, nous savons tous que les tribunaux sont débordés.

L'article 4 alinéa 3 vise à imposer une obligation d'exemplarité énergétique et environnementale des nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Tout cela reste très imprécis. C'est pourquoi nous proposons de remplacer les mots « font preuve » par « doivent rechercher » et donc de passer d'une obligation à une incitation.

L'article 5 *quinquies* met en place un renforcement du service public de la performance énergétique de l'habitat en l'appuyant sur des plateformes territoriales de la rénovation énergétique développées à l'échelle d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre. Il s'agit ici d'une disposition parlementaire ajoutée par amendement. Elle crée une contrainte supplémentaire, d'où notre proposition de suppression.

L'article 9 B alinéa 3 vise à mettre en place des objectifs de développement et de déploiement de transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et de développement de véhicules sobres et peu polluants, notamment par des facilités de circulation et de stationnement. Ce qui nous gêne ici, ce sont les problèmes de la mise en application de ces facilités de circulation et de stationnement. Sur quoi cela va-t-il déboucher concrètement ? C'est pourquoi nous proposons la suppression de cette notion. Néanmoins, nous ne sommes pas opposés à la mise en place des objectifs prévus par cet article.

Je constate qu'il n'y a pas d'opposition sur ces trois dernières propositions.

En ce qui concerne la disposition suivante, nous sommes encore hésitants. Il s'agit de l'article 10, qui vise notamment à inciter les collectivités territoriales à déployer des points de charge pour les véhicules électriques et hybrides, à développer et à diffuser l'usage du vélo et des mobilités non motorisées. Au début, nous avons envisagé de demander un rapport, mais cela semble peu efficace. Ce qui nous gêne dans cet article, c'est le flou autour de la définition des priorités, mais également la question du financement. Toutefois, en demandant la suppression de certains alinéas de cet article, nous remettons en cause l'incitation prévue, qui est pourtant très intéressante. Il s'agirait d'un amendement d'appel qui permettrait d'avoir une vue plus précise de ce qui se profile derrière cette disposition.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – On peut envisager de conserver la proposition, afin de lancer le débat.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous sommes donc d'accord sur le principe d'un amendement d'appel. Nous avons également envisagé un amendement sur les dispositions relatives au covoiturage mais, en définitive, vu son impact limité, l'idée est abandonnée.

Je constate que la délégation est d'accord sur ce point.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Je souhaiterais faire une courte intervention au sujet du covoiturage. Depuis plusieurs années, avec de nombreuses collectivités

de mon département, je croise le fer avec les sociétés d'autoroutes pour que des aires de covoiturage soient installées à proximité des embranchements. En effet, ils sont souvent situés à proximité des agglomérations. Mais les sociétés autoroutières y mettent de la mauvaise volonté, prétextant des problèmes de sécurité. C'est pourquoi j'entends déposer un amendement afin d'obliger à prendre en compte la mise en place d'aires de covoiturage. Bien évidemment, je serais très heureux que la délégation reprenne cet amendement.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Votre proposition est tout à fait intéressante, cependant elle ne relève pas de notre mission, qui est la simplification du projet de loi. Sur le fond, votre suggestion mérite d'être étudiée, et je cosignerai volontiers, à titre personnel, l'amendement que vous vous proposez de déposer.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – J'en viens maintenant à l'article 19 alinéa 13, portant sur « la promotion du tri à la source des déchets organiques et de la tarification incitative ». Cet alinéa tend à inscrire dans le code de l'environnement l'objectif de valorisation de 55 % des déchets en 2020, puis de 60 % en 2025. Pour atteindre cet objectif, les communes et les syndicats intercommunaux compétents en matière de prévention et de gestion des déchets doivent davantage recourir au tri à la source des déchets organiques, ainsi qu'à la tarification incitative d'ici à 2025. De plus, ils doivent éviter de créer de nouvelles installations de tri mécano-biologique.

Ces dispositions n'apportent qu'une faible plus-value au cadre juridique en vigueur, car le code de l'environnement définit déjà la valorisation comme un mode de traitement privilégié des déchets. De plus, l'étude d'impact précise qu'aujourd'hui seuls 20 % des déchets alimentaires sont valorisés par un tri à la source. La généralisation de ce tri d'ici à 2025 semble irréaliste, et les collectivités territoriales ne disposent d'ailleurs pas des moyens techniques et financiers nécessaires à l'application de ces dispositions, qui ont été introduites par voie d'amendement parlementaire, et donc sans étude d'impact. Je propose donc la suppression de cet alinéa.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Je suis en train de mettre en œuvre dans ma communauté d'agglomération une mesure de ce type, et je n'ai donc pas attendu une incitation législative pour me mettre au travail.

D'autre part, nous savons combien les dates butoirs peuvent créer des situations difficiles, comme l'a récemment démontré le report de la date d'application de la loi sur l'accessibilité, qui devait entrer en vigueur en 2015.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Faut-il donc s'en tenir à la suppression des dates d'application ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Non, je suis favorable à la suppression de l'alinéa, dans la logique d'aiguillon simplificateur de notre délégation.

**Mme Nelly Tocqueville.** – En tant que membre de la commission du Développement durable, je ne peux pas m'engager en faveur des propositions

présentées ici, notamment celles portant sur les parties du texte examinées par ma commission.

La proposition de suppression de l'alinéa est adoptée.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Je constate que la proposition de suppression de l'aliéna est adoptée.

L'article 19 *septies* prévoit l'harmonisation de l'organisation de la collecte des déchets recyclables sur l'ensemble du territoire d'ici à 2025. Il invite donc les collectivités territoriales à veiller à ce que la collecte séparée des déchets soit organisée selon des modalités harmonisées sur le plan national. Ces dispositions ont un faible contenu normatif, du fait de leur imprécision ; elles pourraient donc susciter des contentieux.

Par ailleurs, l'idée de confier à l'ADEME la responsabilité d'encadrer les pratiques locales est en soi contestable. Je propose donc la suppression de cet article.

**M. Louis Pinton.** – Je soutiens totalement ce point de vue : il faut laisser les collectivités territoriales s'organiser de manière pragmatique.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Je constate que la proposition de suppression est adoptée.

L'article 22 *decies* prévoit la mise en place d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire dans les services de restauration collective avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016.

Je vous suggère de réécrire le texte de cet article dans le cadre d'un amendement d'appel proposant une campagne nationale d'information, et l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques, dans le but de lancer le débat sur la nécessité de lutter contre le gaspillage.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Il me semble que l'enjeu du développement durable tient moins à la réduction du gaspillage qu'à l'instauration de circuits courts d'approvisionnement, réduisant la durée des transports, permettant une meilleure traçabilité des aliments, et contribuant à la promotion des productions locales. Cette démarche s'inscrit dans un temps long, comme je le constate dans mon agglomération où un projet de ce type a été lancé : la conclusion des appels d'offres nécessite, en particulier, un travail approfondi. La loi n'apporte donc rien pour simplifier ces questions complexes, et le délai retenu est irréaliste.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – C'est la raison pour laquelle je propose un amendement d'appel.

**M. Louis Pinton.** – Il sera en effet intéressant d'entendre les explications du Gouvernement.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – J'en viens maintenant à l'alinéa 4 de l'article 38 *ter* A, qui prévoit la prise en compte de la performance environnementale des produits, en particulier leur caractère biosourcé, en matière de commande publique.

Je relève que la notion de produit « biosourcé » n'est pas précisément définie par cet article qui ne manquera pas de compliquer les commandes publiques des collectivités territoriales. De plus, l'insertion d'objectifs de performance environnementale dans la commande publique aura une répercussion sur les coûts de celle-ci, sans qu'il soit possible de l'évaluer *a priori*. Il me semble donc que cette disposition mériterait une concertation avec les collectivités intéressées avant que soit prise une initiative législative. De plus, une telle mesure devrait s'inscrire dans le code des marchés publics, et non dans celui de l'environnement.

Je souligne que les appels d'offres des collectivités territoriales sont, comme vous le savez tous, souvent difficiles à rédiger. Cet article les rendrait encore plus complexes.

Je vous propose donc la suppression de cet alinéa, avec un exposé des motifs invitant le Gouvernement à préciser la notion de produit biosourcé.

**Mme Nelly Tocqueville.** – En cas de réponse argumentée et convaincante, l'amendement serait donc retiré ?

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – En effet, une explication précise me semble nécessaire ; si elle est fournie, l'amendement sera retiré.

**M. Philippe Mouiller.** – L'article 48 tend à la prise en compte de la stratégie bas carbone dans les documents de planification et de programmation des collectivités territoriales. Il s'agit clairement d'une contrainte supplémentaire que l'on vient ajouter, et c'est pourquoi nous en demandons la suppression.

J'en viens à présent aux dispositions du projet de loi qui tendent à créer ou compléter des procédures disproportionnées au regard de l'équilibre approprié entre l'objectif recherché et les moyens techniques et financiers dont dispose la collectivité territoriale. À cet égard, l'article 56 bis crée une obligation d'insérer dans le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (PLU) des orientations générales des réseaux d'énergie. Nous ne sommes pas contre, mais nous souhaitons qu'un alinéa vienne compléter cette disposition en prévoyant que son entrée en vigueur ne se fasse qu'au moment de la révision des PLU existants afin de ne pas les casser en cours d'exécution.

Je constate qu'il n'y a pas d'opposition sur ce point.

J'en viens ensuite aux dispositions du projet de loi qui tendent à créer une compétence locale obligatoire dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies au regard des moyens techniques, juridiques et financiers dont la collectivité dispose. Il s'agit d'abord de l'article 19 *quater*, qui prévoit de nouveaux pouvoirs du maire à l'égard des véhicules abandonnés stockés sur la voie publique, le domaine public ou les propriétés privées, avec obligation de recours à un expert automobile. C'est un article qui a été abondamment commenté par l'Association des maires de France, notamment s'agissant de la responsabilité des maires et de leur capacité réelle à appliquer cette disposition,

compte tenu des moyens dont ils disposent. Nous vous en proposons la suppression.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Le rapporteur de la commission du Développement durable, M. Louis Nègre, doit justement proposer un nouvel alinéa afin de faciliter les choses sur ce point, parce qu’il est question de la sécurité juridique pour les maires qui souhaiteront, par exemple, aller sur un terrain privé.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Il s’agit d’un point important et cela vaut la peine de bien travailler cet amendement afin de proposer une solution aux maires, souvent dos au mur dans ce domaine.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Dans l’état actuel, je vous propose donc la suppression de cet amendement, et nous ferons une analyse de la réécriture proposée dans un second temps.

J’en viens aux dispositions d’affichage tendant à diminuer les délais initialement prévus pour la mise en œuvre de dispositions complexes ou coûteuses ou introduisant des éléments hétérogènes dans des dispositifs orientés vers d’autres objectifs. L’article 5 bis C prévoit la possibilité pour les conseils généraux de moduler la taxe de publicité foncière, les droits de mutation ou les droits immobiliers pour les immeubles satisfaisant à des critères de performance énergétique. Sur ce point, nous sommes davantage partisans d’une interrogation de la délégation que d’une suppression pure et simple. Nous sommes en effet partagés, car d’un côté cela laisse effectivement une liberté aux conseils généraux d’utiliser un levier, et de l’autre c’est un élément de modification et de complexification du droit existant. C’est pourquoi nous nous en remettons à la sagesse de la délégation. Quel est votre sentiment ?

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Cette possibilité, ouverte aux conseils généraux, de moduler la fiscalité locale existe déjà en réalité aujourd’hui. En l’espèce, cette disposition vient seulement préciser que cette modulation des taxes peut bénéficier à ceux qui font des efforts sur le plan énergétique, à l’image du dispositif de bonus sur les véhicules électriques, qui est piloté par l’État.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous gardons donc le dispositif et nous retirons notre proposition de suppression.

L’article 18 bis prévoit une application avancée au 31 décembre 2016 de l’interdiction d’utiliser des produits phytosanitaires dans les espaces verts publics. Évidemment nous sommes tous d’accord sur l’importance de cette disposition mais nous y sommes défavorables car les délais sont trop courts, en particulier pour les petites collectivités territoriales.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – La démarche des « libellules » décernées aux collectivités territoriales lorsqu’elles réduisent leur utilisation de produits phytosanitaires est beaucoup plus intelligente. C’est un dispositif de labélisation français qui se développe et qui est très incitatif.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – En région Poitou-Charentes, un système similaire de labellisation a été mis en place.

---

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Les communes rurales sont également très concernées par ce sujet, ne l’oublions pas.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous vous proposons donc de supprimer cet article qui prévoit une mise en œuvre anticipée de la disposition.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Si je comprends bien, ce n’est pas la disposition elle-même que vous souhaitez supprimer, mais c’est la date d’entrée en application proposée qui vous paraît prématurée.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Effectivement : nous ne revenons absolument pas sur la loi votée le 6 février 2014 visant à mieux encadrer l’utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Je confirme que nous ne revenons pas sur le contenu de la disposition issue de la loi du 6 février 2014.

Nous proposons donc la suppression l’article 18 *bis*.

J’en viens à présent à l’article 21 *bis*, plus précisément les alinéas 4 à 6, qui prévoient l’insertion d’objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux. De nouveau, il ne s’agit pas de remettre en cause le principe des incitations, mais plutôt les modalités potentiellement complexes du dispositif envisagé. C’est pourquoi nous vous en proposons la suppression.

L’article 22 *bis* prévoit la modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l’éclairage nocturne du public des communes. Là encore, que l’on fasse de l’incitation, que l’on fasse un effort de pédagogie pour expliquer aux communes que cela coûte moins cher et que c’est positif pour l’environnement, nous sommes tous d’accord. Mais de là à toucher aux dotations qui sont déjà en diminution globale, il y a une marge que nous ne souhaitons pas franchir.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Sans parler de la complexité des calculs de modulation.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Par conséquent, nous proposons la suppression de cette disposition.

J’en viens enfin aux dispositions ayant pour effet de brouiller la compréhension des compétences des collectivités et l’articulation des schémas et documents de planification au moyen desquels elles organisent l’exercice de ces compétences.

L’article 22 *bis* prévoit l’élaboration d’un schéma régional de biomasse par le préfet de région et le président du conseil régional, dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi. Rien que l’intitulé de cet article vous donne une indication sur la nécessité de supprimer cette obligation d’élaborer un nouveau schéma.

L’article 56 définit la compétence des régions en matière d’efficacité énergétique. Aujourd’hui, les régions ont globalement la compétence dans ce domaine : elles mènent des politiques en matière environnementale, l’ADEME est adossée à la région, les contrats de plan financent des mesures, les fonds

structurels européens pilotés par les régions interviennent dans le domaine des politiques environnementales. C'est pour ces raisons que nous nous interrogeons sur la suppression de cet article et, à titre personnel, j'aurais plutôt tendance à le conserver.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – À titre personnel, je ne vois pas quel est l'apport de l'article 19 alinéa 1, dans la mesure où les collectivités disposent déjà de cette compétence.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Le texte vise à introduire la notion d'efficacité.

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – Je ne suis pas sûr que cela modifie fondamentalement les choses.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Je suggère que l'on ne propose pas de modifier cet article.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Nous en prenons note. Toujours à propos de l'article 56, les alinéas 2 à 16 prévoient une compétence des régions en matière d'efficacité énergétique et l'élaboration d'un programme pour l'efficacité énergétique. L'idée est de dire que si les régions reçoivent une compétence en matière d'efficacité énergétique, il est évident qu'elles mettront en place un programme d'action. Il n'est donc pas nécessaire d'imposer par la loi cette obligation. C'est pourquoi nous proposons de supprimer ces alinéas.

Je constate qu'il n'y a pas d'objection sur ce point.

L'article 56 alinéa 56 vise à instaurer des objectifs d'actions des autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz en matière d'économie d'énergie des consommateurs de gaz et d'électricité basse tension. Nous vous proposons d'effectuer une modification visant à supprimer les termes « dans de bonnes conditions économiques ». Nous considérons que les syndicats et les structures sont suffisamment intelligents pour faire les choses correctement et que dans les zones rurales parfois, au titre de la solidarité, les extensions d'électrification peuvent être réalisées, non pas avec un objectif purement économique mais bien de service rendu. Il s'agit ici de ne pas apporter une contrainte supplémentaire.

L'article 57 est relatif à la compétence des communes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid. Ces dernières doivent élaborer un schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid avant le 31 décembre 2018. Nous souhaitons déposer un amendement d'appel, d'une part pour obtenir une clarification en matière de compétences et, d'autre part, pour comprendre ce que le Gouvernement entend par « schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid ».

**M. Rémy Pointereau, co-rapporteur.** – En outre, la loi MAPAM a donné spécifiquement la compétence des réseaux de chaleur aux communautés urbaines et aux métropoles. Or, certaines communes, et je pense notamment à Châteauroux, ont développé un réseau de chaleur. La situation mérite d'être tirée au clair.

**M. Philippe Mouiller, co-rapporteur.** – Voilà l'ensemble des propositions de simplification auxquelles nous avons pensé sur ce texte.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Mes chers collègues, je souhaite rendre hommage à votre travail, qui non seulement est extrêmement concret et pragmatique, mais a aussi été réalisé en peu de temps.

C'est par des rapports concrets, tel que celui-ci, que nous allons valoriser notre action et le travail de notre délégation afin d'obtenir la possibilité de participer au travail législatif dans des conditions plus complètes qu'actuellement. Bien évidemment, avec Rémy Pointereau, nous allons prendre contact avec un certain nombre de personnes, notamment les présidents des commissions, ainsi que le Président Larcher, afin d'expliquer notre démarche, qui ne vise en aucun cas à empiéter sur le travail des commissions saisies au fond.

**M. Jean-Pierre Vial.** – J'aimerais faire quelques observations. Tout d'abord, je rejoins les propos de notre président. Il est nécessaire de montrer la plus-value que peut apporter notre délégation en matière de simplification. En effet, il existe en France un véritable problème sur ce sujet. Je prendrais juste un exemple, celui du développement des énergies solaire et renouvelables.

Les délais administratifs entre la conception du projet et sa réalisation finale sont de trente mois. En termes de réactivité économique, cela pose une vraie question, car nous sommes dans un domaine très concurrentiel. Or, les délais au niveau européen ou mondial se situent entre trois et dix mois. Nous devons interpellier les ministères afin qu'ils simplifient les procédures. Dans le même domaine, il est certes important que le Gouvernement fixe des objectifs de capacité à atteindre pour le recours aux énergies solaire et éolienne. Cependant, afin de soutenir nos entreprises, il faut que ces appels d'offres soient lancés régulièrement et que les cahiers des charges ne changent pas en permanence.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Sur toutes ces questions, touchant à la fois les entreprises et les collectivités territoriales, je vais me rapprocher de la Présidente de la nouvelle délégation aux entreprises, afin de voir comment travailler intelligemment ensemble, sans doublon.

*Le rapport est adopté.*



---

## **ANNEXE I : LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. Définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique, renforcer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le changement climatique**

#### *a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Votre délégation a souhaité, en substance, faire des collectivités territoriales les maîtres d'œuvre de la construction du futur modèle énergétique français. Sans affirmer clairement cette vocation, le projet de loi ne contredit pas sa logique.

#### *b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

Article 1<sup>er</sup> : L'État poursuit la réalisation des objectifs définis à l'article L. 100-1 du code de l'énergie en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les entreprises, les associations et les citoyens. Ceux-ci associent leurs efforts pour développer des territoires à énergie positive, territoires qui s'engagent dans une démarche permettant de prendre l'équilibre entre la consommation et la production d'énergie à l'échelle locale en réduisant les besoins d'énergie au maximum.

Article 2 : Les politiques nationales et territoriales, économiques, de recherche et d'innovation, d'éducation et de formation initiale et continue contribuent au nouveau mode de développement par les dispositifs réglementaire, financiers et fiscaux, incitatifs et contractuels que mettent en place l'État et les collectivités territoriales.

### **2. Mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, faire baisser les factures et créer des emplois**

#### *a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Les maires doivent être incités à réaliser des travaux d'amélioration énergétique de leur patrimoine communal.

Pertinence des diagnostics énergétiques, préalables utiles à la conduite d'actions pertinentes.

Les collectivités territoriales, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, peuvent être prescriptives en matière de choix et de modes d'utilisation des énergies par l'édition de règles.

*b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

(1) Dispositions relevant du droit de la construction

Article 3 : Inopposabilité des prescriptions des documents d'urbanisme à la mise en œuvre d'une isolation en ces façades ou par surélévation des toitures des constructions existantes ou de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire conseil et de façades.

Article 4 : Possibilité pour les règlements du PLU de définir des secteurs imposant aux constructions une part minimale de production d'énergie renouvelable. Nécessité d'exemplarité énergétique pour les constructions neuves sous maîtrise d'ouvrage publique.

(2) Dispositions touchant à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales

Article 5 : Les travaux de rénovation énergétique sur chaque bâtiment ou parties de bâtiments doivent permettre de se rapprocher des exigences applicables aux bâtiments neufs.

Article 5 *bis* : Prolongement au-delà de 2020 des objectifs de rénovation à l'occasion de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments dans lesquels s'exerce une activité de service public.

Article 5 *quinquies* : Mise en œuvre du service public et de la performance énergétique de l'habitat.

Article 6 : Dispositifs de tiers financement pour les sociétés dont l'actionariat est majoritairement formé par des collectivités.

(3) Dispositions incitatives applicables aux collectivités territoriales

Article 8 : Éligibilité des collectivités et de leurs groupements aux certificats d'économie d'énergie.

**3. Développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé**

*a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Dans ce domaine, la délégation a pour l'essentiel invité les collectivités territoriales à prendre en compte les enjeux énergétiques dans la mise en œuvre de leurs compétences en matière de transports.

*b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

(1) Dispositions relatives au parc automobile des collectivités territoriales

Article 9 : Proportion obligatoire de 20 % de véhicules électriques ou hybrides rechargeables que les collectivités territoriales et leurs groupements doivent acquérir ou utiliser lors du renouvellement de leur parc de plus de 20 véhicules. Obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'utiliser des véhicules fonctionnant à l'aide de carburant dont le taux minimal d'oxygène a été relevé, pour les parcs de plus de 20 véhicules à usage de transport public en commun de voyageurs, dans le périmètre de transport urbain des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

(2) Dispositions relatives à la voirie

Article 9 *bis* : Élaboration par l'État d'une stratégie pour le développement des véhicules propres et pour le déploiement des infrastructures permettant leur alimentation.

(3) Dispositions relatives aux conditions de circulation

Article 9 : Possibilité pour l'autorité de police de faire bénéficier les véhicules sobres et les moins polluants de conditions privilégiées de circulation et de stationnement.

Article 13 : Possibilité pour les maires ou présidents d'EPCI de prendre des mesures de restriction de circulation temporaire ou pérenne en cas de pollution de l'air dans les communes où agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Article 14 : Possibilité pour l'autorité chargée de la police de la circulation de fixer des conditions de circulation privilégiée pour les véhicules particuliers identifiés pour le covoiturage ou occupé par au moins 3 personnes.

(4) Dispositions relatives aux documents de programmation dans le domaine des transports

Article 14 *ter* : Possibilité de compléter le schéma régional de l'intermodalité par des plans de mobilité rurale tendant à la complémentarité entre les transports collectifs, les véhicules à moteur et les déplacements non motorisés.

Article 17 : Élaboration d'un plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques dont les objectifs sont pris en compte dans les schémas régionaux du climat, de l'aire et de l'énergie ou dans les schémas régionaux en tenant lieu, ainsi que dans les plans de protection de l'atmosphère.

Article 18 : Compatibilité des orientations d'aménagement et de programmation et des actions du PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.

(5) Autres dispositions

Article 18 *bis* : Avancement au 31 décembre 2016 de l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires dans les espaces verts publics.

#### **4. Lutter contre les gaspillages et promouvoir l'économie circulaire, de la conception des produits à leur recyclage**

*a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

La délégation a invité les collectivités territoriales à prendre en compte les enjeux énergétiques dans l'exploitation des services publics de proximité, en organisant par exemple la valorisation énergétique des déchets.

*b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

(1) Dispositions relatives à la programmation de la politique des déchets

Article 19 : Fixation d'objectifs chiffrés en matière de réduction des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant, d'augmentation de la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation, de généralisation de la tarification incitative des déchets, de valorisation des déchets du secteur du BTP et de réduction des quantités de déchets non dangereux inertes admis en installations de stockage. Rapport sur la déclinaison des enjeux de l'économie circulaire au niveau local.

Article 21 *bis* : Insertion d'objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux.

Article 22 *bis* A : Création d'un schéma régional de biomasse pour le développement de l'énergie de masse.

(2) Dispositions relatives à la mise en œuvre de la politique des déchets

Article 19 *quater* : Nouveaux pouvoirs du maire à l'égard des véhicules abandonnés stockés sur la voie publique ou sur le domaine public.

Article 19 *septies* : Collecte séparée des déchets d'emballage et de papiers graphiques selon des modalités harmonisées sur l'ensemble du territoire.

---

Article 20 : Introduction dans les principes généraux de la politique des déchets d'un principe de proximité consistant à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production est un principe d'autosuffisance assurée par le biais de la planification relative aux déchets.

Article 22 *bis* B : Obligation de tenir une comptabilité analytique pour les services de prévention et de gestion des déchets. Contenu du rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Article 22 *quinquies* : Mutualisation et optimisation des équipements existants dans le cadre du plan régional interrégional de gestion des déchets dangereux.

(3) Dispositions relatives au fonctionnement des services publics locaux

Articles 22 *septies* A et 22 *septies* : Modulation de la dotation de solidarité rurale en fonction de l'éclairage nocturne du domaine public des communes.

Article 22 *decies* : Mise en place par les collectivités territoriales, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016, d'une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein de leurs services de restauration collective.

## **5. Favoriser les énergies renouvelables pour diversifier nos énergies et valoriser les ressources de nos territoires**

### *a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Les collectivités peuvent, selon le rapport de la délégation de juin 2013, constituer un puissant levier de développement des énergies renouvelables : éolien, solaire, biomasse, géothermie, biogaz, valorisation énergétique des déchets, etc. Ces énergies sont encore insuffisamment développées sur notre territoire, si l'on souhaite se conformer à l'objectif européen du « paquet climat-énergie » qui vise à porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2020.

Par ailleurs, les élus doivent parier sur le développement des énergies locales en raison des avantages qu'elles procurent en rapprochant la production de la consommation. Ces énergies, produites localement (panneaux photovoltaïques, éoliennes, cogénération au bois ou au biogaz), peuvent même encourager certaines collectivités à devenir des territoires à énergie positive. C'est dans cette perspective, que la production d'énergie doit être adaptée aux contextes territoriaux.

Les réseaux de chaleur, en particulier, présentent l'avantage de participer à l'essor de ces nouvelles énergies tout en permettant des économies d'échelle et des réductions des émissions de gaz à effet de serre, 70 % de l'énergie étant utilisée aujourd'hui sous forme de chaleur. En effet,

en général les réseaux de chaleur vendent une énergie moins chère que les réseaux d'électricité ou de gaz auxquels ils se substituent, représentant une baisse de la facture d'énergie de l'ordre de 20 % pour la collectivité ou les particuliers. Il s'agit donc, a estimé la délégation, d'une « bonne affaire » pour les budgets des collectivités et des ménages.

*b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

(1) Dispositions relatives à la production d'énergie renouvelable

Article 25 *bis* : Possibilité pour les départements et les régions, sur leurs territoires respectifs, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale, sur les territoires des collectivités territoriales qui en sont membres de s'impliquer dans l'aménagement ou l'exploitation d'installations de production d'électricité destinée à être vendue, utilisant des énergies renouvelables. Possibilité de bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité produite.

Article 26 : Possibilité pour les communes et leurs groupements de participer au capital d'une société anonyme dont l'objet est la production d'énergie non renouvelable sur leur territoire ou sur des territoires participants à l'approvisionnement énergétique de leurs territoires.

Article 27 : Possibilité pour les sociétés portant un projet de production d'énergie renouvelable de proposer une part de capital aux collectivités territoriales sur le territoire desquelles se situe le projet.

Article 29 : Création des sociétés d'économie mixte hydroélectriques destinées à l'exploitation des contrats de concession hydraulique sur une vallée, les collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales riveraines des cours d'eau dont la force hydraulique est exploitée pouvant être candidate pour être actionnaire de la société d'économie mixte concernée. Possibilité pour le préfet du département de créer un comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau ayant pour objet de faciliter l'information des collectivités territoriales et des habitants riverains sur l'exécution de la concession.

(2) Autres dispositions

Article 28 *bis* : Modification de la répartition de la redevance d'hydro-électricité, les communes sur lesquelles passent les cours d'eau utilisaient recevant un 12<sup>e</sup> et non plus un 6<sup>e</sup> de son produit, les communautés de communes ou communautés d'agglomération en recevant un autre 12<sup>e</sup>.

## **6. Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens**

Le titre VI du projet de loi ne contient guère de dispositions applicables aux collectivités territoriales.

---

## **7. Simplifier et clarifier les procédures pour gagner en efficacité et en compétitivité**

### *a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Le rapport de juin 2013 n'a pas envisagé cet aspect de la politique énergétique.

### *b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

Article 38 *bis* A : Possibilité de planter les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique, qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, par dérogation au principe de l'extension de l'urbanisation en continuité avec lesquels agglomération et villages existants ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (cf. article L. 146-4 du code de l'urbanisme), après délibération favorable de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée. Inapplication de la dérogation dans les espaces proches du rivage et à l'intérieur d'une bande de kilomètres à compter de la limite haute du rivage. Le plan local d'urbanisme peut toutefois adapter la largeur de la bande d'un kilomètre.

Article 38 *ter* A : Performance environnementale de la commande publique, celle-ci devant tenir compte de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère bio-sourcé.

Article 42 : Création d'un comité du système de distribution publique d'électricité chargée, entre autres missions, d'examiner la politique d'investissement des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité. Il sera destinataire des programmes prévisionnels de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution est établi par la conférence départementale mentionnée à l'article L. 2224- 31 du code général des collectivités territoriales. Si les autorités organisatrices s'écartent de l'avis du comité sur leurs programmes d'investissement, elles devront motiver leurs décisions.

Article 46 : Habilitation du Gouvernement à instituer par voie d'ordonnance une procédure de sanction pour absence de réalisation du bilan de gaz à effet de serre et à modifier la périodicité. Habilitation du Gouvernement à modifier le code de la voirie routière pour préciser les données que les collectivités territoriales et leurs groupements communiquent à l'État en ce qui concerne la circulation sur leur réseau routier.

## **8. Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'État le pouvoir d'agir ensemble**

### *a) Les orientations correspondantes du rapport de la Délégation*

Certaines des orientations correspondant à ce point sont mentionnées au point 5 ci-dessus.

### *b) Les dispositions du projet de loi applicables aux collectivités territoriales*

Article 48 : Prise en compte de la stratégie bas carbone dans les documents de planification et de programmation des collectivités territoriales.

Article 51 : Mise à disposition des personnes publiques, en particulier pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans climats-air-énergie territoriaux, par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz, des données issues de leur système de comptage d'énergie.

Article 53 : Prise en compte par l'État, les régions et les partenaires sociaux des besoins d'évolution en matière d'emplois et de compétences sur les territoires et dans les secteurs professionnels au regard de la transition et que le chèque et énergétique.

Article 56 : La région, échelon pertinent pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique ; programme régional pour l'efficacité énergétique ; compétences de la métropole de Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour adopter un plan climat-air-énergie territorial ; compatibilité du plan climat-air-énergie territorial avec les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère pour chaque polluant.

Article 56 bis A : Concours apporté par les agences régionales de l'environnement à la mise en œuvre des compétences dont les régions disposent en matière d'énergie.

Article 57 : Compétences des communes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid ; schéma directeur du réseau de chaleur ou de froid des collectivités territoriales chargées du service public de distribution de chaleur ou de froid.

Article 58 : Service expérimental de flexibilité locale sur des portions du réseau public de distribution d'électricité.

Article 59 : Autorisation accordée au Gouvernement de prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour mener à bien, conjointement avec les collectivités publiques compétentes en matière d'énergie concernées, un déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents ou des dispositifs de gestion à optimiser de stockage et de transformation des énergies.

---

## ANNEXE II : AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

### ARTICLE 5

I.- Alinéas 6 et 7

Après le mot :

architecturale

Insérer les mots :

ou quand le coût des travaux d'isolation excède manifestement les capacités contributives de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale propriétaire

II.- Alinéa 13

1° Après le mot :

pris

Insérer les mots :

, après consultation des conseils régionaux,

2° Remplacer les mots :

d'un an

par les mots :

de deux ans

### OBJET

Cet article accentue significativement les contraintes que l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation fait peser, en matière de performances énergétiques et environnementales, sur les bâtiments ou parties de bâtiments existants faisant l'objet de travaux.

Les dispositions proposées vont engendrer de nouveaux coûts pour les propriétaires de bâtiments existants, y compris les collectivités territoriales. L'étude d'impact indique en effet que ces nouvelles normes pourraient conduire à des surinvestissements de l'ordre de 30 à 60% pour les façades et de 5 à 100% pour les toitures, alors même que « *la rentabilité des travaux d'amélioration de la performance énergétique varie fortement selon le type de bâtiments étudié, l'énergie principale de chauffage [et la] localisation géographique* ». Au vu de ces perspectives, un équilibre raisonnable entre les coûts et les avantages de la mesure sera difficilement atteint. Dans la situation financière que connaissent les collectivités territoriales, ce constat invite à prendre toute la mesure des implications financières de ce dispositif.

Par ailleurs, l'obligation formulée au premier alinéa de l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation (alinéa 2) fixe un objectif susceptible de justifier tous les excès normatifs : elle prévoit en substance la nécessité d'atteindre un niveau de performance énergétique compatible avec les objectifs de la politique énergétique nationale. Cet objectif particulièrement ambitieux ouvre la voie à des mesures d'application imprévisibles.

En outre, les dispositions prévoyant le contenu de la réglementation d'application (alinéas 4 à 12) apparaissent singulièrement imprécises. À titre d'illustration, c'est le cas de la notion de « *disproportion manifeste entre les avantages et les inconvénients* » et du caractère éventuellement non « *réalisable techniquement et juridiquement* » des travaux, qui sont susceptibles d'exonérer un propriétaire de l'obligation d'isolation de la façade ou de la toiture (alinéas 6 et 7). Ces formulations vagues n'apparaissent pas de nature à encadrer dans des limites précises et raisonnables l'exercice du pouvoir réglementaire.

Enfin, l'amélioration de la performance énergétique du bâti, qui est un objectif dont nul ne conteste l'utilité, ne doit cependant pas être aveugle aux spécificités locales. Les obligations d'isolation ne sauraient s'appliquer de manière uniforme sur le territoire, sans tenir compte des conditions climatiques notamment. Sur ce point, l'on ne peut que rappeler que l'étude d'impact souligne avec justesse que « *les travaux d'isolation de la façade pour les bâtiments implantés dans le pourtour méditerranéen apparaissent dans une grande majorité des cas comme non rentables* ».

L'ensemble de ces éléments justifie que des tempéraments soient apportés aux dispositions de l'article 5.

Afin de permettre d'adapter pleinement les mesures réglementaires aux circonstances locales, il est souhaitable de prévoir à l'alinéa 11 que les conseils régionaux soient consultés préalablement à la publication du décret pris en application de cet article, dont le délai d'élaboration pourrait être allongé en conséquence. De plus, il est utile d'introduire aux alinéas 6 et 7 une possibilité de dérogation aux travaux d'isolation de la façade ou la toiture « *quand le coût des travaux d'isolation excède manifestement les capacités contributives de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale propriétaire* ».

---

## ARTICLE 9

Alinéa 7

Après le mot :

groupements

Insérer les mots :

, sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service,

## OBJET

Cet article renforce l'obligation d'achat d'au moins 20% de véhicules propres que l'article L.318-2 du code de la route impose aux collectivités territoriales lorsque celles-ci détiennent un parc de plus de 20 véhicules. À cette fin, il crée les articles L.224-6 à L.224-8 du code de l'environnement, qui se substituent à l'article L.318-2 du code de la route.

Alors que cette obligation d'achat s'applique actuellement « *sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service* », le dispositif proposé ne retient pas ce tempérament. Or, les contraintes liées aux nécessités du service permettent au préfet de justifier les dérogations à cette obligation d'achat qu'il peut accorder aux administrations et aux collectivités publiques, en particulier lorsque « *les conditions d'approvisionnement en carburant, les exigences de sécurité liées à l'utilisation des véhicules (...) et les performances des véhicules sont incompatibles avec les missions de service* » (article R.318-8 du code de la route). Il est donc à craindre que la suppression de cette réserve, qui ne va pas dans le sens de l'adaptation du droit aux réalités locales, ne renforce excessivement la portée de l'obligation d'achat.

Aussi apparaît-il nécessaire de rétablir le tempérament « *sous réserve des contraintes liées aux nécessités du service* » à l'alinéa 7, afin que le remplacement de l'article L.318-2 du code de la route par les articles L.224-6 à L.224-8 du code de l'environnement se fasse à niveau de contrainte raisonnable.

### **ARTICLE 22 bis B**

#### I.- Alinéa 5

Supprimer la phrase :

Le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique.

#### II.- Alinéa 11

Supprimer les mots :

, fondés sur la comptabilité analytique à assurer par la collectivité territoriale,

### **OBJET**

Cet article applique la comptabilité analytique au service public de prévention et de gestion des déchets. Pour ce faire, il est créé dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L.2224-17-1, qui se substitue à certaines des dispositions de l'article L.2224-5.

Le dispositif proposé impose aux communes ou à leurs groupements la tenue, complexe pour les plus petites structures, de trois comptabilités : la comptabilité publique, la comptabilité analytique et un état spécial lorsqu'ils perçoivent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Une telle obligation, qui suppose pour sa mise en œuvre de renforcer la formation des personnels et de développer des outils de gestion informatisés, augmentera sans nul doute les coûts de fonctionnement de ces collectivités. Les structures plus importantes et disposant des expertises et des moyens nécessaires n'ont en revanche pas attendu le projet de loi pour doter leur service de prévention et de gestion des déchets d'une comptabilité analytique.

La disposition est donc soit excessive soit inutile.

C'est pourquoi il est nécessaire de supprimer les références à la comptabilité analytique aux alinéas 5 et 11.

## **ARTICLE 46**

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa

### **OBJET**

Cet article habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance la périodicité de la mise à jour des bilans des émissions de gaz à effet de serre et à instituer une procédure de sanction en cas d'absence de réalisation de ceux-ci.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, les collectivités territoriales doivent réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre tous les trois ans, au même titre que l'État, certains établissements publics et certaines entreprises.

Si la mise en œuvre des bilans carbone a été marquée par des retards, il n'est cependant pas justifié que soit accordée au Gouvernement une habilitation aussi étendue que celle prévue par le projet de loi. Le Gouvernement pourrait en effet, d'une part, imposer une mise à jour plus fréquente et donc plus coûteuse des bilans carbone et, d'autre part, instituer une « *procédure de sanction* » sans que la nature et le contenu en soient précisés. Cette habilitation pourrait être perçue comme un signal négatif adressé aux collectivités territoriales, qui sont pourtant les acteurs essentiels de la transition énergétique.

Aussi conviendrait-il de supprimer l'alinéa 2.

## ARTICLE 4

Alinéa 3

I.- Remplacer les mots :

font preuve d'

par les mots :

doivent rechercher l'

II.- Supprimer les mots :

et sont, chaque fois que possible, à énergie positive ou à haute performance  
environnementale

## OBJET

Cet article pose le principe que toute nouvelle construction réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses établissements publics ou des collectivités territoriales devra faire preuve d'exemplarité énergétique et environnementale et sera, chaque fois que cela est possible, à énergie positive ou à haute performance environnementale.

Cette disposition manifestement incantatoire, et qui ne serait de surcroît intégrée dans aucun code, pose de lourdes interrogations juridiques. La notion d' *« exemplarité énergétique et environnementale »*, ou les qualificatifs *« à énergie positive »* et *« à haute performance environnementale »* sont imprécis. Aussi pourraient-ils conduire à une réglementation d'application excessivement contraignante et coûteuse, ainsi qu'à des risques de contentieux.

En outre, cette disposition semble superfétatoire puisqu'il existe d'ores et déjà des objectifs de performance énergétique incitatifs ou contraignants pour les bâtiments neufs. Ces derniers doivent tout d'abord satisfaire aux caractéristiques énergétiques fixées par la réglementation thermique 2012 (RT 2012). De plus, les collectivités territoriales qui souhaiteraient faire preuve d'exemplarité en matière de développement durable peuvent tout à fait s'engager dans une démarche de labellisation ou de certification. Il faut préférer ces démarches souples à l'inscription dans la loi d'un principe général relevant du droit gazeux. Comme le rappelait le Conseil d'État dans son étude annuelle sur le droit souple de 2013 : *« il n'est pas souhaitable de voir se développer, dans les instruments de droit dur que sont les lois et les décrets, des énoncés qui relèvent en réalité du droit souple et ne sont pas normatifs »*.

Enfin, l'étude d'impact est muette quant aux conséquences financières de cette obligation d'exemplarité. Dans la mesure où la RT 2012 renchérit déjà les coûts de construction de 5% *a minima* selon le ministère en charge de

l'écologie, un alourdissement des dépenses d'investissement des collectivités territoriales est probable.

En fin de compte, il apparaît que les principes généraux de ce dispositif pourraient être maintenus à condition d'en retirer les éléments potentiellement les plus contraignants. Il s'agirait ainsi de remplacer ce qui ressemble à une obligation de résultat par une obligation de moyen en remplaçant les mots « *font preuve* » par les mots « *doivent rechercher* », et de supprimer les termes « *sont, chaque fois que possible, à énergie positive ou à haute performance environnementale* ».

### ARTICLE 5 quinquies

Supprimer cet article

#### OBJET

Cet article vise à renforcer le service public de la performance énergétique de l'habitat, créé par loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, en l'appuyant sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique.

Force est de constater qu'il existe une profonde incertitude quant aux objectifs, aux moyens et à la gouvernance du service public de la performance énergétique de l'habitat. Cette situation s'explique par le fait qu'une partie des dispositions de la loi précitée ont été jugées contraires à la Constitution (CC, Décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013), et que le Gouvernement n'a pas encore remis son rapport « *sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels* » prévu par cette loi.

Dans ce contexte, il est à craindre que ne soit transférée aux plateformes territoriales de la rénovation énergétique, dont la mise en œuvre est encouragée par les régions et par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), la majeure partie des attributions et du financement de ce service public. Les compétences que le projet de loi confère aux plateformes territoriales semblent en effet très étendues, puisqu'elles comprennent des missions d'accueil, d'information, de conseil et de fourniture d'informations techniques, financières, fiscales et règlementaires (alinéa 4).

Cet article ayant été introduit par un amendement à l'initiative de la co-rapporteuse du texte à l'Assemblée nationale, ses conséquences financières n'ont pas pu être évaluées. Pourtant, le déploiement de ce service public, qui serait assuré « *sur l'ensemble du territoire* » (alinéa 3), nécessitera la création d'un grand nombre de plateformes. Sur ce point, l'on peut utilement rappeler que la co-rapporteuse du texte, dans l'exposé des motifs de son amendement, jugeait elle-même nécessaire de multiplier par quatre le nombre de plateformes créées ou en cours de création pour parvenir à un maillage satisfaisant du territoire.

Compte tenu de ces éléments, il est justifié de supprimer cet article.

## ARTICLE 9 B

Alinéa 3

Supprimer les mots :

par des facilités de circulation et de stationnement,

### OBJET

L'article 9 B vise à promouvoir les transports les moins polluants. L'alinéa 1 pose le caractère prioritaire du développement et du déploiement des transports en commun à faibles émissions de gaz à effet de serre. L'alinéa 3 précise que le développement de véhicules sobres et peu polluants est encouragé par des facilités de circulation et de stationnement notamment.

Le caractère prioritaire du développement et du déploiement de transport est parfaitement déclamatoire.

L'encouragement au développement de véhicules sobres par des facilités de circulation et de stationnement est énoncé dans des termes imprécis mais impérieux pour l'autorité en charge de la police de la circulation. Le même objectif est abordé de façon plus pragmatique et respectueuse de la compétence locale à l'alinéa 23 de l'article 9.

C'est pourquoi il est souhaitable de supprimer l'exigence de mise en œuvre de « *facilités de circulation et de stationnement* » destinées à encourager le développement de véhicules sobres mentionnée à l'alinéa 3. Les collectivités territoriales qui souhaiteraient recourir à ce type de dispositif pourront toujours le faire sur le fondement des dispositions prévues à l'alinéa 23 de l'article 9.

## ARTICLE 10

### I.- Alinéa 3

Supprimer les mots :

en incitant les collectivités territoriales à poursuivre leurs plans de développement,

### II.- Alinéa 7

Supprimer cet alinéa

## OBJET

L'article 10 tend à encourager le développement des infrastructures dédiées aux véhicules électriques et hybrides, ainsi qu'au vélo et aux mobilités non motorisées. Il fixe comme objectifs l'installation de 7 millions de points de charge pour les véhicules électriques et hybrides (alinéa 2) et le « *développement massif* » de places de stationnement et de voies de circulation réservées aux mobilités non motorisées (alinéa 6) d'ici à 2030. Dans cette optique, les collectivités territoriales sont incitées à « *poursuivre leurs plans de développement* » (alinéas 3 et 7).

Bien que ces dispositions aient un très faible contenu normatif, elles peuvent toutefois donner lieu à une réglementation d'application contraignante, qui pourrait rendre plus difficile l'exercice du pouvoir de police de la circulation et du stationnement des maires de petites communes.

De plus, la mise en œuvre de ces dispositions est de nature à engendrer des coûts. Sur ce point, l'on se doit de souligner qu'il s'agit selon l'étude d'impact de passer de 8000 points de charge publics en 2013 à un total de 7 millions en 2030.

Si les objectifs fixés par cet article sont louables, il convient néanmoins que le Gouvernement précise en séance publique les modalités, notamment techniques et financières, par lesquelles il entend associer les collectivités territoriales à cet effort.

Tel est le sens de cet amendement d'appel, qui ne vise pas tant à la suppression pure et simple de ces dispositions qu'à obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement quant aux conséquences financières pour les collectivités territoriales des objectifs qu'il mentionne.

---

## ARTICLE 19

Alinéa 12

Supprimer les mots :

d'ici à 2025,

et les mots :

, avec pour objectif que 15 millions d'habitants soient couverts en 2020 et 25 millions en 2025

## OBJET

L'alinéa 12 de cet article inscrit à l'article L.541-1 du code de l'environnement un objectif de valorisation de 55% en masse des déchets non dangereux non inertes en 2020 et de 60% en masse en 2025. Afin d'atteindre cet objectif, les communes et les syndicats intercommunaux compétents en matière de prévention et de gestion des déchets doivent davantage recourir au tri à la source des déchets organiques ainsi qu'à la tarification incitative, dont l'usage serait généralisé en 2025.

Ces dispositions fixent des objectifs irréalistes, tant dans leurs contenus que dans les délais impartis. Dans la mesure où seuls 20% des déchets alimentaires sont valorisés par un tri à la source selon l'étude d'impact, et où la tarification incitative peut s'avérer difficile à mettre en œuvre notamment en zone rurale, il est peu probable que ces techniques puissent être généralisées d'ici à 2025.

Toutes les collectivités territoriales ne disposent d'ailleurs pas des moyens techniques et financiers nécessaires à l'application de ces dispositions qui, introduites par voie d'amendement parlementaire, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation quant à leur impact sur les finances locales.

Si les incitations en faveur du tri à la source et de la tarification incitative peuvent être conservées, il importe en revanche de supprimer l'échéance fixée à 2025 ainsi que l'objectif de couverture de 15 à 25 millions d'habitants qui, pouvant difficilement être tenus, affaiblissent la crédibilité d'ensemble du dispositif.

### ARTICLE 19 septies

#### I.- Alinéa 2

Remplacer les mots :

met à leur disposition des recommandations fondées sur un nombre restreint de schémas types harmonisés d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consignes de tri correspondantes et de couleurs de contenants associés

par les mots :

élabore des guides de bonnes pratiques qu'elle met à leur disposition

#### II.- Alinéa 3

Supprimer les mots :

avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2025

### OBJET

Cet article invite les collectivités territoriales à veiller à ce que la collecte séparée des déchets d'emballages et de papiers graphiques soit organisée selon des modalités harmonisées sur le plan national au fil du renouvellement naturel des parcs de contenants. Le contenu normatif de ces dispositions est faible et de nature à susciter des incertitudes, des polémiques locales et des contentieux. C'est alors le juge qui devra déterminer les conditions de son application et substituer ainsi son appréciation à la volonté imprécise et inopérante exprimée par le législateur.

Par ailleurs, l'idée même d'uniformiser sur le plan national les modalités de la collecte séparée sous la houlette de l'ADEME, sans tenir compte des besoins et des possibilités locales, est en soi contestable.

L'organisation des modalités de la collecte séparée des déchets peut être un objectif défini sur le territoire pertinent en concertation avec l'ensemble des collectivités et EPCI concernés. Le plan climat-air-énergie territorial de l'article L. 229-26 du code de l'environnement apparaît dès lors comme l'outil le plus approprié de mise en œuvre de cet objectif dans les collectivités soumises à l'obligation de l'élaborer (métropole de Lyon et EPCI à fiscalité propre de plus de 20.000 habitants en application de l'article 56 du présent projet de loi). Il définit en effet « *le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique (...)* ». Le développement et la rationalisation du recyclage peuvent être planifiés dans ce cadre quand il existe.

En définitive, si l'objectif d'harmonisation des modalités de collecte séparée des déchets peut être maintenu, sa portée doit cependant demeurer incitative, et non contraignante. C'est pourquoi il apparaît souhaitable de confier à l'ADEME l'élaboration de guides de bonnes pratiques, plutôt que des recommandations, et de supprimer l'objectif de déploiement du dispositif « *sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2025* ».

## ARTICLE 22 *decies*

Rédiger ainsi cet article :

Une campagne nationale de sensibilisation à la lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective est organisée chaque année. Elle s'appuie sur les informations et orientations contenues dans des guides de bonnes pratiques élaborés conjointement par les ministères chargés de l'alimentation et du développement durable.

### OBJET

Cet article impose à l'Etat et aux collectivités territoriales de mettre en place avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016, une « *démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion* ». Impérieuse par le délai d'exécution qu'elle impose, cette disposition fixe en réalité des objectifs vagues dont le contenu normatif est faible. Ce terrain juridique instable est porteur de risques de contentieux. On ne peut pas non plus tenir pour non négligeable le risque que soit élaborée sur ce fondement fragile une réglementation étatique ou locale pointilleuse et excessive.

Il conviendrait de substituer à la démarche floue et potentiellement autoritaire proposée par cet amendement une démarche souple et incitative comprenant, à titre d'exemple, le lancement de campagnes nationales et l'élaboration de guides de bonnes pratiques destinés à l'ensemble des services concernés. La matière n'est évidemment pas législative, le point mérite cependant d'être évoqué en séance publique.

Tel est le sens de cet amendement d'appel réécrivant l'article 22 *decies*.

---

## ARTICLE 48

Alinéa 11

Supprimer les mots :

, selon des modalités fixées par voie réglementaire

### OBJET

L'article 48 complète la section 1, consacrée jusqu'à présent aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, du chapitre II du titre II du livre II du code de l'environnement, avec des dispositions relatives à la mise en place d'une stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone.

L'alinéa 11, au sein de cet ensemble, prévoit que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements respectifs prennent en compte cette stratégie « *dans leurs documents de planification et de programmation qui ont des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre, selon des modalités fixées par voie réglementaire* ».

Si le lancement d'une stratégie bas-carbone apparaît comme une initiative pertinente, les modalités de mise en œuvre prévues dans l'article 48 en ce qui concerne les collectivités territoriales sont contestables.

En droit positif, l'obligation de prendre en compte impose de « *ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie* » (cf. CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). Elle se suffit ainsi à elle-même sans qu'il soit besoin de prévoir la fixation de dispositions d'application réglementaires. Cette modalité ouvrirait la voie à la fixation de contraintes réglementaires potentiellement complexes et situant le niveau d'opposabilité de la stratégie bas-carbone au-delà de ce que permet la notion de prise en compte. Il serait ainsi porté atteinte au principe de libre administration.

Compte tenu de cette difficulté, il apparaît souhaitable de supprimer le renvoi au domaine réglementaire à l'alinéa 11.

### ARTICLE 19 quater

Alinéas 3 et 7

Remplacer le mot :

met

Par les mots :

peut mettre

### OBJET

Cet article attribue au maire une nouvelle compétence obligatoire à l'égard des véhicules abandonnés sur la voie et le domaine publics, ainsi que sur les propriétés privées.

En ce qui concerne les véhicules stockés sur la voie ou le domaine publics, le maire devra mettre en demeure le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule de le remettre en état de circuler ou de le transférer à un centre de véhicules hors d'usage (VHU). Au terme de cette procédure, il recourra à un expert automobile pour déterminer si le véhicule est technique réparable ou non, et procédera selon le cas à sa mise en fourrière ou à son évacuation d'office vers un centre de VHU.

S'agissant des véhicules stockés sur une propriété privée, après avoir mis en demeure le maître des lieux de faire cesser l'atteinte à l'environnement, à la santé ou à la salubrité publiques, le maire pourra appliquer les sanctions prévues à l'article L.541-3 du code de l'environnement, et transférera obligatoirement les voitures particulières et les camionnettes vers un centre de VHU.

Ces dispositions ont été introduites à l'initiative du co-rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, et n'ont donc pas pu faire l'objet d'une étude d'impact. Pourtant, elles tendent à attribuer à l'ensemble des communes indépendamment de leur taille une nouvelle compétence obligatoire, que bon nombre d'entre elles pourront difficilement mettre en œuvre, faute des moyens financiers, techniques et humains nécessaires. En effet, le recours à un expert automobile pour déterminer si le véhicule est techniquement réparable ou non (alinéa 4) et l'évacuation d'office du véhicule vers un centre de VHU (alinéa 5) ou sa mise en fourrière (alinéa 6), dans le cas d'un véhicule stocké sur la voie ou le domaine publics, de même que l'enlèvement et le traitement du véhicule ou le transfert obligatoire des voitures particulières et des camionnettes vers un centre de VHU (alinéa 8), dans le cas d'un véhicule stocké sur une propriété privée, sont susceptibles de représenter un coût élevé pour les communes. Même si certaines de ces obligations seront en principe réalisées « *aux frais du titulaire du certificat d'immatriculation* » (alinéa 5) ou « *aux frais du maître des lieux* » (alinéa 8), les

communes contribueront en réalité à leur financement de manière significative, sinon prépondérante.

En outre, la rédaction de ces paragraphes présente des faiblesses du point de vue de la sécurité juridique. À titre d'exemple, le constat que le véhicule « *semble privé des éléments indispensables à son utilisation normale et semble insusceptible de réparation immédiate à la suite de dégradations ou de vols* » ou qu'il est « *techniquement réparable ou non* » pourrait être difficile à établir, et faire l'objet de contestations.

Enfin, sur un plan pratique, ces dispositions supposent que le maire pourra aisément accéder à une propriété privée, ce qui ne sera pas le cas puisqu'il lui faudra avoir obtenu l'accord du propriétaire ou du juge au préalable.

Pour ces raisons, il est utile de rendre facultatives ces dispositions. Si certains élus locaux peuvent légitimement souhaiter disposer de moyens d'action renforcés à l'égard des véhicules abandonnés, notamment dans le cadre de la lutte contre le chikungunya dans les départements d'Outre-mer, il n'est ni utile, ni souhaitable, de créer une nouvelle compétence obligatoire pour les communes.

### ARTICLE 18 bis

Supprimer cet article

### OBJET

Cet article avance au 31 décembre 2016 l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires dans les espaces verts publics, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 par les dispositions en vigueur de la loi du 6 février 2014.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 février 2014, en substance, interdit aux personnes publiques d'utiliser les produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts, des forêts ou des promenades accessibles ou ouverts au public et relevant de leur domaine public ou privé. L'article 4 de cette loi fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2020 l'entrée en vigueur de cette disposition.

L'instabilité des normes, souvent pour des raisons d'affichage politique, est une des causes essentielles du désordre normatif. En l'occurrence, dans la mesure où le changement des pratiques de désherbage nécessite de la part des collectivités territoriales une anticipation et un temps d'adaptation difficilement compressibles, et en l'absence de raison manifeste d'aller plus vite que prévu, rien ne justifie la mise en œuvre anticipée de cette disposition.

## ARTICLE 56

Alinéa 58

Supprimer les mots :

, dans de bonnes conditions économiques,

## OBJET

Les dispositions des alinéas 57 et 58 fixent les objectifs des actions des autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité ou de gaz en ce qui concerne les économies d'énergie réalisables par les consommateurs de gaz et d'électricité basse tension.

Elles tendent à limiter à des actions sur les réseaux les compétences des autorités organisatrices (communes, établissements publics de coopération et départements) en matière de maîtrise de la demande d'énergie des consommateurs finals de gaz ou d'électricité basse tension. Ceci clarifie la répartition des compétences avec les EPCI chargés des plans climat-air-énergie territoriaux : en application des dispositions prévues par les alinéas 49 à 52 de l'article 56 pour l'article L. 2224-34 du CGCT, il appartient à ceux-ci, en l'occurrence la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, désignés comme les coordinateurs de la transition énergétique, de réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie de réseau des consommateurs finals et des actions tendant à maîtriser la demande d'énergie des consommateurs en situation de précarité énergétique.

Cette clarification est utile.

En revanche, la mention, à l'alinéa 58 de cet article, des « *bonnes conditions économiques* » conditionnant la mise en œuvre de ces actions devant être inspirées par l'objectif d'éviter l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution est à la fois contraignante et imprécise. Elle apparaît ainsi susceptible de provoquer des contentieux. En outre, le critère économique n'est pas le seul élément à prendre en compte dans la gestion d'un réseau.

## ARTICLE 57

Supprimer cet article

### OBJET

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a confié aux métropoles et aux communautés urbaines la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.

Il conviendrait que le Gouvernement s'explique sur l'articulation de cette compétence avec le dispositif de l'article 57.

Tel est l'objectif de cet amendement qui est un appel à la cohérence avant d'être un appel à la suppression.