

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

Lundi
1^{er} juillet 2013
Séance de 21 heures

Compte rendu n° 85

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

- Suite de l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120) (M. Olivier Dussopt, rapporteur) 2

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
*Président***



La séance est ouverte à 21 heures 05.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission poursuit l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120) (M. Olivier Dussopt, rapporteur).

TITRE I^{ER}

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS

Article additionnel avant l'article 1^{er} A : Création du Haut conseil des territoires

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 639 de M. Olivier Dussopt, rapporteur, et CL 379 de Mme Nathalie Appéré, ce dernier faisant l'objet du sous-amendement CL 578 de Mme Frédérique Massat.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Il est proposé d'instituer dès à présent le Haut Conseil des territoires (HCT), dont la création était prévue par le troisième projet de loi sur la décentralisation. L'existence d'un lieu de concertation entre le Gouvernement et les collectivités locales serait d'autant plus utile que, avec la fin du cumul des mandats en 2017, les assemblées parlementaires ne compteront plus en leur sein de présidents d'exécutifs locaux.

Le texte de l'amendement reprend donc le dispositif proposé par le Gouvernement en lui apportant quatre modifications.

Ainsi, à la demande de Frédérique Massat, présidente de l'association nationale des élus de la montagne, il prévoit la présence, au sein du Haut Conseil, d'un représentant du Conseil national de la montagne.

De même, les représentants des collectivités à statut particulier – la métropole lyonnaise, par exemple – pourront être membres du HCT, au titre du collège correspondant à leur niveau de collectivités.

Par ailleurs, le collège des maires devra assurer la représentation des communes appartenant aux différentes strates démographiques et des associations qui les représentent.

Enfin, celui des EPCI à fiscalité propre assurera la représentation de toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL 379 a la même intention, même s'il comporte quelques différences s'agissant de la composition du HCT, notamment du nombre des représentants des EPCI à fiscalité propre. Nous y reviendrons en séance publique, mais, dans l'immédiat, je suis prête à me rallier à la rédaction du rapporteur.

L'amendement CL 379 est retiré.

En conséquence, le sous-amendement CL 578 n'a plus d'objet.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 639.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 638 du rapporteur.

M. le rapporteur. Dans la suite logique du précédent, l'amendement reprend une disposition du troisième projet de loi sur la décentralisation qui prévoyait le principe d'un rapport de la Cour des comptes au Parlement sur la situation financière des collectivités territoriales ainsi que sa présentation par le Premier président, après transmission au Parlement, devant le Haut Conseil des territoires.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Chapitre I^{er}

Le rétablissement de la clause de compétence générale

Article 1^{er} A : *Rôle de la commune dans l'organisation des politiques publiques locales*

La Commission examine l'amendement CL 637 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les dispositions de l'article 1^{er} A, insérées par le Sénat, posent des problèmes d'interprétation. Il en est ainsi de l'alinéa 2, selon lequel l'intercommunalité doit respecter le principe de subsidiarité. La rédaction que je propose – et qui n'est pas moins normative que celle du Sénat – permet de réaffirmer le principe de la libre administration sans revenir sur la volonté des sénateurs de mettre les communes en avant dans l'organisation territoriale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 1^{er} A est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, l'amendement CL 355 de M. Jean-Frédéric Poisson **tombe**.*

Après l'article 1^{er} A

La Commission examine l'amendement CL 150 de M. Marc Dolez, portant article additionnel après l'article 1^{er} A.

M. Marc Dolez. En vertu du principe d'autonomie financière des collectivités locales, les transferts de compétences de l'État vers ces collectivités doivent faire l'objet d'une compensation intégrale.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'article 72-2 de la Constitution prévoit d'ores et déjà que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 151 de M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Il convient d'étendre la procédure référendaire, de façon que chaque évolution d'une collectivité soit décidée non pas dans le dos des citoyens, mais avec leur concours.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution dispose que « lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées ». De même, « la modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi ». Il s'agit d'une faculté, non d'une obligation.

De toute façon, comme l'a montré le référendum alsacien, les citoyens ne répondent pas toujours à la question posée lors de telles consultations. C'est pourquoi leur organisation doit être décidée au cas par cas.

La Commission rejette l'amendement.

Article 1^{er} [supprimé] : *Principe de coordination des interventions et de libre organisation de l'exercice des compétences des collectivités territoriales*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 239 de M. Étienne Blanc et CL 276 de M. Paul Molac.

M. Étienne Blanc. L'amendement CL 239 propose le rétablissement de l'article 1^{er}, supprimé par le Sénat, de façon à donner à la région une place déterminante dans l'organisation des différentes collectivités et dans l'articulation des compétences et des politiques.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car, à ce stade de la discussion, la rédaction de votre amendement pose deux problèmes. Tout d'abord, nous ne souhaitons pas revenir aux actuelles conférences des exécutifs, mais mettre en place des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Ensuite, nous ne proposerons pas le rétablissement du pacte de gouvernance territoriale, remplacé par un autre dispositif de coordination – très ressemblant, je vous l'accorde, mais qui portera un autre nom.

Par ailleurs, votre amendement n'est pas de nature normative, pas plus, d'ailleurs, que ne l'était l'article 1^{er} tel que le Gouvernement l'avait initialement rédigé.

M. Paul Molac. La France a changé depuis les premières lois de décentralisation : elle s'inscrit désormais dans un monde où la globalisation est présente dans tous les domaines, où les relations économiques et politiques entre les différentes parties du monde ont fondamentalement changé de nature, et où les conséquences des dérèglements climatiques et de l'appauvrissement de la biodiversité imposent une gouvernance nouvelle, adaptée à l'exigence d'un développement soutenable pour l'environnement comme pour l'homme.

M. le rapporteur. Bien que différents, les deux amendements n'ont aucun effet normatif. Il ne me paraît donc pas utile de les adopter et d'en faire un *casus belli* avec nos collègues du Sénat.

J'ai déjà mentionné les problèmes de rédaction dont souffre l'amendement de M. Blanc. S'agissant de celui de M. Molac, outre l'absence de caractère normatif, les

difficultés d'interprétation posées par l'expression « développement durable, soutenable et solidaire » me conduisent également à donner un avis défavorable.

M. Étienne Blanc. Je ne saisis pas bien l'argument relatif au caractère non normatif des amendements.

M. le rapporteur. Votre amendement comme l'article ne reviennent pas sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En tout état de cause, ne pouvant déroger à ce principe un tel amendement ne peut avoir qu'un caractère non normatif.

M. Paul Molac. Je retire mon amendement.

L'amendement CL 276 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL 239.

Puis elle maintient la suppression de l'article 1^{er}.

Article 2 (art. L. 1111-4, L. 1111-8, L. 1111-8-1 [nouveau], L. 3211-1, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales et art. 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) : *Rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions*

La Commission examine l'amendement CL 636 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Sénat a supprimé la disposition prévoyant la consultation du conseil général sur tout projet de modification des limites territoriales des communes. Cet amendement a pour objet de la rétablir.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 278 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Afin de clarifier les compétences des différentes collectivités, nous proposons de ne pas rétablir la clause de compétence générale pour le département, afin que ce dernier, conformément aux vœux du Gouvernement, s'en tienne à son rôle en matière sociale et ne se mêle pas d'autres domaines tels que les questions économiques.

Rappelons que Redon, ville située à la lisière de trois départements et de deux régions, dépend de cinq agences de développement économique, et même de six, si l'on compte celle de la sous-préfecture. Il serait souhaitable de simplifier cette organisation.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le président de la République a pris, lors de son discours devant les états généraux des collectivités territoriales, l'engagement de rétablir la clause de compétence générale.

Par ailleurs, la suppression de cette clause par la loi du 16 décembre 2010 n'avait qu'un effet limité : elle n'empêchait d'agir que dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive d'un autre niveau de collectivité. En outre, elle a pu donner lieu à des situations aberrantes. L'application de la clause pouvait rester nécessaire, non pas tant en

raison d'une volonté délibérée des acteurs locaux que du fait du manque de moyens de certaines collectivités, telles que les petites communes.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL 277 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Le département est à la fois trop grand pour être une collectivité de proximité et trop petit pour être une collectivité stratégique. L'existence de cet échelon territorial, créé lorsqu'il n'existait ni train ni voiture – sans même parler d'internet –, ne se justifie plus : il est temps d'adapter notre organisation administrative au monde dans lequel nous vivons, en supprimant les départements.

M. le rapporteur. M. Molac n'en sera pas surpris : avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 524 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Par souci de simplification, et par cohérence avec la loi relative à l'élection des conseillers départementaux que nous venons d'adopter, nous proposons de remplacer les mots : « conseil général » par les mots : « conseil départemental ».

M. le rapporteur. Avis défavorable. En application de l'article 1^{er} de la loi du 17 mai 2013, l'appellation « conseil départemental » se substituera à celle de « conseil général » dans toutes les dispositions législatives à compter du prochain renouvellement général des assemblées départementales, en mars 2015.

Mme Nathalie Appéré. Je le retire.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 525 de Mme Nathalie Appéré et CL 246 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Nathalie Appéré. Parallèlement au rétablissement de la clause générale de compétence, le présent amendement a pour objet de préciser explicitement les compétences propres du département, en insistant sur deux domaines : cohésion sociale et cohésion territoriale.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Acceptez-vous de retirer l'amendement CL 246 au profit du CL 525, madame Untermaier ?

Mme Cécile Untermaier. Oui : ils ont le même objet.

M. le rapporteur. Avis favorable.

L'amendement CL 246 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 525.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 243 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Cet amendement vise à réintroduire l'alinéa 3 de l'article 3211-1 du code général des collectivités territoriales en vue de permettre au conseil général d'être toujours consulté en cas de modification des limites territoriales du département, des arrondissements, des cantons et des communes, ainsi que sur la désignation de leur chef-lieu. Le rétablissement de cette disposition supprimée par le Sénat apparaît d'autant plus justifié que les conseils généraux sont actuellement consultés sur le redécoupage de leurs cantons.

M. le rapporteur. L'amendement est satisfait par l'adoption de l'amendement CL 636.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 635 du rapporteur, CL 156 de M. Alain Rousset, CL 281 et CL 282 de M. Paul Molac, CL 523 de Mme Nathalie Appéré et CL 57 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

M. le rapporteur. Le Sénat a supprimé un alinéa qui précisait le champ de compétence de la région, mentionnant notamment la préservation de l'identité et des langues régionales. Or une telle disposition paraît utile, bien qu'elle n'ait pas d'effet normatif. Le présent amendement propose d'en rétablir une version modernisée, sachant que le travail sur la clarification des compétences entre régions et département devra être poursuivi dans le cadre de l'examen du deuxième projet de loi portant réforme des collectivités.

M. Serge Letchimy. Comme le précédent, l'amendement CL 156 vise à rappeler les compétences générales de la région et à en préciser le rôle en matière de promotion des langues régionales.

M. Paul Molac. L'amendement CL 281 tend à doter la région d'une compétence spécifique pour définir une politique linguistique, seule à même d'assurer la préservation des langues régionales. La première région dans le monde à avoir élaboré une telle politique est le Québec, afin de préserver la langue française.

L'amendement CL 282, de son côté, ne fait mention que de la préservation des langues régionales.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL 523 est identique à l'amendement CL 635. Il vise en particulier à insister sur la question de la préservation des langues régionales, une préoccupation qui a disparu dans le texte issu du Sénat.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation. L'amendement CL 57 propose également de donner à la région une compétence en matière de préservation des langues régionales. Je le retire, car il est satisfait par l'amendement du rapporteur.

M. le rapporteur. Tous les amendements proposés sont satisfaits par celui que je présente, à l'exception de l'amendement CL 281. Mais je sais qu'en évoquant une politique linguistique, M. Molac a surtout souhaité rappeler son attachement à la promotion des langues et des identités culturelles régionales. Je propose donc à leurs auteurs de retirer tous ces amendements, afin de rétablir une disposition supprimée par le Sénat.

Les amendements CL 156, CL 281, CL 282, CL 523 et CL 57 sont retirés.

M. Hervé Gaymard. De deux choses l'une : soit on retire de cet amendement, qui énumère les compétences des conseils régionaux, l'adjectif « sanitaire », puisqu'il s'agit là d'une compétence de droit commun de l'État, soit on rédige ainsi la fin du dernier alinéa : « des attributions de l'État, des départements et des communes ».

M. Erwann Binet. Que recouvre exactement le « développement social » ?

M. le rapporteur. L'article, que l'amendement rétablit en partie, n'a qu'un faible caractère normatif. Il indique les domaines dans lesquels les régions seront amenées à intervenir. Le deuxième projet de loi sur la clarification des compétences entre région et département entrera davantage dans le détail.

Le développement social recouvre notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et le développement de la formation. Quant au développement sanitaire, au-delà des avis donnés dans l'élaboration des schémas régionaux d'organisation des soins (SROS), sont visés les programmes de prévention de santé publique mis en place soit dans les établissements scolaires, soit dans les centres régionaux d'information et de prévention pour la jeunesse.

M. Serge Grouard. La loi doit être normative ! Les déclarations d'intention se traduisent par une complexité et un aléa juridique accrus, à cause du flou qui caractérise des interprétations que risquent de contredire les textes ultérieurs.

La Commission adopte l'amendement CL 635.

Elle examine ensuite l'amendement CL 634 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, sans revenir sur le principe d'un « Agenda 21 » régional, de corriger la rédaction du Sénat qui faisait de la région le chef de file en la matière.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL 157 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Dans un souci de lisibilité, cet amendement récapitule les compétences exclusives attribuées aux conseils régionaux dans un article inséré dans la partie du code général des collectivités territoriales traitant des compétences des régions.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car l'énumération, qui entend ne porter que sur les compétences exclusives des régions, comprend notamment l'attribution des aides financières aux entreprises, à laquelle concourent aussi les autres collectivités dans certaines conditions. Par ailleurs, les auteurs de l'amendement n'ont pas prévu le même type d'amendement pour les autres collectivités, au risque de mettre en place un régime déséquilibré. Enfin, définir précisément les compétences exclusives pour chaque niveau de collectivités serait certainement utile, mais ouvrirait un chantier législatif qui dépasserait de loin l'objet du présent texte.

M. Hervé Gaymard. Je partage l'avis du rapporteur d'autant que l'amendement ne tient pas compte de la loi sur la refondation de l'école qui a attribué aux régions et aux

départements – sans transfert de crédits – l'équipement et la maintenance informatique des lycées et collèges.

La Commission rejette l'amendement.

L'amendement CL 58 de la commission des Affaires culturelles est retiré.

La Commission examine l'amendement CL 477 de M. Jean-Luc Laurent.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Les députés du Mouvement républicain et citoyen sont pour une décentralisation raisonnable. Or le 6° de l'article 2, issu d'un amendement sénatorial, pose le principe d'une décentralisation à la carte, permettant la délégation de compétences étatiques aux collectivités qui en feraient la demande. C'est la dimension législative de l'organisation territoriale de la République qui assure l'égalité des citoyens qui y vivent et s'y déplacent. Les conventions de délégation de l'État ne doivent pas refléter les rapports de forces locaux et le législateur doit avoir le souci constant de renforcer le sentiment d'appartenance, plutôt que d'exacerber les différences territoriales.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Comme Mme la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique l'a dit, le projet de loi laisse à l'État la possibilité de déléguer certaines compétences. Si l'on peut développer l'expérimentation en matière de transferts, selon la Constitution, la seule issue à l'expérimentation est alors soit la généralisation soit l'abandon. Nous préférons un système de délégations qui permette à des collectivités – région ou département – d'exercer des compétences en lieu et place de l'État, mais sous son contrôle et dans le cadre d'une délégation qu'il pourra éventuellement reprendre.

La Commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL 633 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de ne prévoir la délégation que de certaines des compétences de l'État au lieu de tout ou partie.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 568 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement dresse une première liste des compétences que l'État pourrait déléguer aux collectivités territoriales.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 632 et CL 631 du rapporteur.

En conséquence, l'amendement CL 356 de M. Étienne Blanc n'a plus d'objet.

Puis la Commission adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

L'amendement CL 446 de M. Serge Letchimy est retiré.

La Commission examine l'amendement CL 447 de M. Serge Letchimy, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL 733 de Mme Frédérique Massat.

M. Serge Letchimy. Comme la Guyane, la Martinique est bientôt une collectivité unique, et l'harmonisation n'est pas un problème. Mais, après la réunion du congrès des élus de la Martinique et dans le cadre d'une délibération de la collectivité régionale – délibération dont le sous-amendement de Mme Massat précise le numéro et la date –, le conseil régional sollicite une habilitation pour organiser les transports – un problème essentiel en Martinique –, comme il en existe pour la formation professionnelle ou l'énergie, dans le cadre de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution.

Mme Frédérique Massat. M. Letchimy a défendu le sous-amendement.

M. le rapporteur. Avis favorable sous réserve de l'examen du contenu de la délibération du 28 juin 2013, que vous évoquez et que nous n'avons pas eu le temps d'analyser. Je vous suggère donc de retirer l'amendement et de le représenter dans le cadre de la réunion qui se tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

L'amendement CL 447 est retiré et le sous-amendement CL 733 n'a plus d'objet.

Chapitre II

Les collectivités territoriales chefs de file, la gouvernance territoriale de l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale

Section I

Les collectivités territoriales chefs de file

Article 3 (art. L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales) : *Désignation des collectivités territoriales chefs de file pour l'exercice de certaines compétences*

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL 730 du rapporteur, qui fait l'objet de deux sous-amendements, CL 728 et CL 729, de M. Paul Molac, et les amendements CL 160 de M. Alain Rousset, CL 81 de la commission du Développement durable, CL 158 de M. Alain Rousset, CL 286 de M. Paul Molac, CL 141 de Mme Anne-Yvonne Le Dain, CL 249 de Mme Cécile Untermaier, CL 285 de M. Paul Molac, CL 5 de la commission des Affaires économiques, CL 56 de la commission des Affaires culturelles, CL 290 de Mme Isabelle Attard, CL 59 de la commission des affaires culturelles, CL 461 de M. Michel Piron, CL 291 de M. Paul Molac, CL 541 de Mme Nathalie Appéré, CL 60 de la commission des Affaires culturelles, CL 167 de M. Alain Rousset, CL 294 et CL 295 de M. Paul Molac, CL 143 de Mme Anne-Yvonne Le Dain, CL 292 et CL 293 de M. Paul Molac, CL 178 de M. Étienne Blanc et CL 170 de M. Alain Rousset.

M. le rapporteur. L'amendement CL 730 réécrit le texte proposé pour le I de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, qui énumère les compétences pour lesquelles la région est chef de file. Les différences, par rapport au Sénat, portent sur l'ajout de l'aménagement numérique et sur le retrait de la transition énergétique, et de l'« Agenda 21 », qui sont des objectifs et non des compétences de politique publique.

M. Hervé Gaymard. Faut-il comprendre que, pour le développement des réseaux de communications électroniques, l'échelon régional est plus adapté que l'échelon départemental ?

Mme Cécile Untermaier. Mon amendement CL 249 vise à retirer la biodiversité de la liste, car chaque collectivité doit pouvoir continuer à agir librement dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Anticiper sur la loi-cadre qui lui sera consacrée, et qui offrira l'occasion d'explicitier les compétences des différents niveaux de collectivité, ne me semble pas cohérent.

M. Paul Molac. Je déplore le retrait de la transition énergétique, car, si j'en juge par la Bretagne et sa politique volontariste en faveur de l'énergie hydromotrice, la région est l'échelon pertinent pour s'occuper du mix énergétique.

M. Serge Grouard. Au risque de me répéter, je trouve la rédaction floue. Ensuite, je ne suis pas sûr que faire de la région le chef de file en matière de protection de la biodiversité soit compatible avec les lois Grenelle. Et qu'est-ce que « les modalités de l'action commune » ?

M. le rapporteur. Monsieur Gaymard, je ne suis pas le seul à proposer un amendement considérant que l'échelon régional est le plus adapté pour veiller à l'équipement numérique, même si certains départements ont mis en place des outils performants. Leurs résultats sont trop inégaux compte tenu des disparités de taille et de moyens.

Que la région, madame Untermaier, soit chef de file n'interdit pas aux autres collectivités d'agir en faveur de la biodiversité ; mais elle doit proposer un travail en commun.

Monsieur Molac, contrairement à la transition énergétique qui est un objectif, le développement des énergies renouvelables pourrait faire l'objet d'un chef de filât, qui, aujourd'hui, n'existe pas. Rien n'empêche les régions de continuer à agir dans ce domaine.

L'expression « modalités de l'action commune » a été reprise de la Constitution, issue de la révision conduite par Jean-Pierre Raffarin en 2004 et qui définissait le chef de filât.

M. Paul Molac. Le sous-amendement CL 728 introduit les langues régionales comme compétence de la région, car son action est décisive sur ce terrain ; et le sous-amendement CL 729 ajoute l'enseignement et la recherche pour mettre de plain-pied, dans un souci de cohérence, la formation professionnelle, qui est déjà du ressort de la région, et la formation initiale.

M. le rapporteur. Avis défavorable au sous-amendement CL 728, car les régions n'ont pas toutes la même homogénéité culturelle. Je pourrais être favorable au CL 729, si nous le retravaillions en lien avec la question des métropoles.

Le sous-amendement CL 728 est retiré.

La Commission adopte le sous-amendement CL 729, puis l'amendement CL 730 sous-amendé.

En conséquence, les amendements CL 160, CL 81, CL 158, CL 286, CL 141, CL 249, CL 285, CL 5, CL 56, CL 290, CL 59, CL 461, CL 291, CL 541, CL 60, CL 167, CL 294, CL 295, CL 143, CL 292, CL 293, CL 178 et CL 170 tombent.

La Commission est saisie d'un amendement CL 629 du rapporteur, faisant l'objet du sous-amendement CL 731 de M. Denis Baupin.

M. le rapporteur. Nous proposons de réécrire les compétences pour lesquelles les départements seraient chefs de file, notamment en substituant à « cohésion sociale » l'expression « développement social ».

M. Paul Molac. Les départements étant chargés de l'action sociale, ils ont une vision fine des problématiques sociales sur leur territoire. C'est pourquoi il serait opportun que la loi leur confie la mission de lutter contre la précarité énergétique, qui entre bien dans le champ de l'action sociale.

M. le rapporteur. Avis défavorable au sous-amendement, car le « développement social » inclut bien la lutte contre la précarité. Votre amendement est donc satisfait.

Le sous-amendement CL 731 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 629.

En conséquence, les amendements CL 252 et CL 251 de Mme Cécile Untermaier, CL 342 de M. Yann Galut, CL 84 de la commission du Développement durable, CL 296 de M. Denis Baupin, CL 172 de M. Alain Rousset, CL 254 de Mme Cécile Untermaier et CL 343 de M. Yann Galut n'ont plus d'objet.

La Commission en vient à l'amendement CL 628 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement retire au bloc communal la compétence relative à l'accès aux services publics de proximité et au développement local. Ce dernier fait partie du développement économique dont les régions sont responsables, tandis que l'expression « services publics de proximité » est sujette à interprétation. Elle pourrait aussi conduire les communes à devoir assumer des services publics assurés jusque-là par l'État. Enfin, les termes « modes de transport alternatifs » sont plus précis que le concept de « mobilité durable ».

M. Alain Chrétien. Quelles compétences recouvre concrètement la notion si floue d'aménagement local, que vous distinguez, semble-t-il, de l'aménagement du territoire ?

M. le rapporteur. L'aménagement local correspond à la gestion et à la valorisation du foncier, particulièrement dans les zones d'activité et de développement. Si ces sujets ont leur place dans les politiques d'aménagement du territoire, ils sont traités au niveau local, notamment pour le choix des sites et le calendrier de mise en œuvre.

La Commission adopte l'amendement CL 628.

En conséquence, l'amendement CL 255 de Mme Cécile Untermaier n'a plus d'objet.

La Commission examine les amendements identiques CL 80 de la commission des Affaires culturelles et CL 92 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles. Le III *bis* de l'article, introduit par le Sénat, rappelle le principe constitutionnel d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Cette interdiction, mentionnée au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, fait déjà l'objet de l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales. Nous proposons de supprimer cette disposition superfétatoire.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. L'amendement CL 92 invite à respecter la hiérarchie des normes.

M. le rapporteur. Avis favorable. Mme la ministre a rappelé que l'article ne faisait que reprendre des dispositions qui figurent dans la Constitution.

La Commission adopte les amendements.

Elle étudie ensuite l'amendement CL 173 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Pour clarifier et rationaliser les compétences, l'amendement prévoit que les collectivités peuvent intervenir dans les domaines de compétence d'un chef de file et dans le cadre d'une convention signée avec lui, seule à même de garantir la cohérence de l'ensemble des interventions publiques sur chacune de ces compétences. Il intègre par ailleurs la contrainte d'absence de financements croisés et d'augmentation du seuil minimum de sa contribution à la maîtrise d'ouvrage, quand une collectivité ou un EPCI refuse de signer une convention avec le chef de file.

M. le rapporteur. Bien que favorable sur le fond, je suggère le retrait, puisque l'article 4 précisera la coordination des politiques et l'organisation des chefs de filât.

L'amendement CL 173 est retiré.

La Commission adopte l'article 3 modifié.

Section II

La conférence territoriale de l'action publique

Article 4 : (art. L. 1111-9-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Mise en place des conférences territoriales de l'action publique*

La Commission en vient à l'amendement CL 184 de M. Étienne Blanc.

M. Étienne Blanc. L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales institue dans chaque région une conférence régionale des exécutifs, qui remplit pleinement les fonctions de la conférence territoriale de l'action publique instaurée par l'article 4. Nous proposons par conséquent de supprimer ce dernier.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'article 4 remplace la conférence régionale des exécutifs par la CTAP. Celle-ci étant au cœur du projet de gouvernance des territoires, nous n'accepterons pas de la supprimer.

M. Étienne Blanc. Quelle différence faites-vous entre ces deux institutions ? Pourquoi ne pas renoncer à l'une d'entre elles ?

M. le rapporteur. Contrairement à la conférence régionale des exécutifs, la CTAP assure la représentation de tous les niveaux de collectivités. Nous y reviendrons dans un instant en examinant un autre amendement. En outre, la CTAP examine les conventions à l'initiative des chefs de file, dans le cadre de l'organisation des modalités d'action commune. Enfin, je vous rappelle que le texte supprime la conférence régionale des exécutifs.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte les amendements rédactionnels CL 627 et CL 626 du rapporteur.

En conséquence, l'amendement CL 298 de M. Paul Molac n'a plus d'objet.

La Commission examine l'amendement CL 299 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Il s'agit d'associer les citoyens aux conférences territoriales, pour que leurs délibérations soient transparentes et que la société y participe le plus largement possible.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La CTAP sera une instance de travail permettant de définir les modalités communes d'intervention autour des propositions des collectivités chefs de file, particulièrement sur les questions qui ont trait au cofinancement, aux financements croisés ou à l'organisation des politiques publiques. Nous ne souhaitons pas la transformer en enceinte politique. Néanmoins, le fruit de son travail sera rendu public, notamment quand les collectivités de l'espace régional discuteront des conventions proposées.

La Commission rejette l'amendement.

Elle étudie l'amendement CL 338 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Nous proposons de restaurer la compétence pour avis de la CTAP concernant les schémas d'organisation, les transferts de charges, la coordination entre collectivités et, auprès du Haut Conseil des territoires, la compétence sur les politiques publiques locales. La CTAP exercera ainsi une fonction de conseil qui améliorera l'efficacité de l'action publique.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 625 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL 624 du rapporteur.

M. le rapporteur. Jugeant les CTAP pléthoriques, la commission des Lois du Sénat a supprimé un tiers de ses membres, avant qu'un amendement adopté en séance publique augmente à nouveau le nombre de ses représentants. Notre objectif est de trouver une représentation équilibrée, qui permette aux EPCI et aux communes d'être représentés dans toute leur diversité et qui assure la représentation des élus de la montagne.

Le tableau récapitulatif joint à l'exposé des motifs montre que les effectifs proposés ne sont pas pléthoriques, les deux plus importants étant l'Île-de-France avec cent représentants et Rhône-Alpes avec soixante-dix-sept, ce que justifie le nombre de collectivités et d'habitants concernés.

M. Étienne Blanc. Dans la région Rhône-Alpes, les débats entre soixante-dix-sept représentants risquent d'être interminables. Vous auriez évité cet écueil si vous aviez conservé les conseillers territoriaux !

M. Serge Grouard. Je comprends la réflexion des auteurs de l'amendement, mais que se passera-t-il concrètement ? La CTAP sera une grand-messe. On portera à l'ordre du jour des sujets aussi intéressants que peu opérationnels. Les élus seront contraints d'assister à des réunions préparatoires. Savez-vous ce qu'est l'agenda d'un élu de base ? Celui-ci doit s'acquitter de charges innombrables et, quelle que soit la majorité, toutes les lois que nous votons en ajoutent davantage. Comment un tel dispositif pourrait-il fonctionner ?

M. Alain Chrétien. Comment seront élus les représentants des communes ? Allez-vous organiser des élections spécifiques ?

M. le rapporteur. Monsieur Blanc, la précédente majorité a donné beaucoup de compétences aux conseillers territoriaux qui représentaient les départements et les régions, mais non les EPCI et les communes. Votre remarque serait plus opérante si vous aviez franchi ce cap.

Monsieur Grouard, les CTAP seront opérationnelles, notamment parce que les collectivités chefs de file devront proposer des conventions organisant les modalités d'action commune et les interventions d'autres niveaux de collectivité sur ces compétences, alors que les missions des conférences régionales des exécutifs ne sont pas strictement déterminées.

Enfin, monsieur Chrétien, en matière d'élection nous nous appuyons sur l'expertise des préfetures, qui sollicitent les représentants des collectivités, notamment pour siéger dans les commissions départementales.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL 527 de Mme Nathalie Appéré, CL 339 de M. Paul Molac, CL 463 de M. Michel Piron, CL 340 de M. Paul Molac, CL 526 de Mme Nathalie Appéré, CL 372 et CL 374 de M. Gilles Bourdouleix n'ont plus d'objet.

La Commission en vient à l'amendement CL 345 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement offre aux collectivités locales proches la possibilité de s'intégrer dans les CTAP, où elles pourront donner leur avis, sans disposer toutefois d'un bulletin de vote.

Mme Nathalie Appéré. Je propose un sous-amendement, dans la continuité de l'amendement CL 526, qu'a fait tomber l'amendement CL 624. Il me semble utile que le président du conseil économique, social et environnemental régional soit associé de droit à la CTAP, compte tenu des discussions qui occuperont cette instance.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Techniquement, il ne vous est pas possible de proposer ce sous-amendement qui n'est pas rédigé, mais je sollicite l'avis du rapporteur, en vue de préparer le débat en séance publique.

M. le rapporteur. Si un amendement en ce sens est déposé en vue de la séance, il recevra un avis favorable. Je suis défavorable à l'amendement CL 345.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 623 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je propose de rétablir la rédaction du Gouvernement modifiée par le Sénat. Il importe que la CTAP soit présidée par le président du conseil régional, qu'elle organise librement ses travaux dans le cadre d'un règlement intérieur, qu'elle soit convoquée par le président qui fixe l'ordre du jour de ses réunions et que chaque membre puisse proposer l'inscription à l'ordre du jour des points complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente ou pour laquelle il est chargé d'organiser les modalités de l'action commune.

M. Hervé Gaymard. S'il n'y a pas de tutelle d'une collectivité sur une autre, pourquoi le président de la conférence serait-il nécessairement le président du conseil régional ? La conférence pourrait très bien le choisir parmi ses membres.

M. le rapporteur. Évitions que la CTAP ne perde du temps à élire son président qui, d'ailleurs, n'exerce aucune tutelle sur les autres membres, dans la mesure où chaque représentant de collectivité ou d'établissement public exerçant ses compétences – soit en représentant les collectivités soit en assumant un chef de filât – peut proposer d'inscrire un ou plusieurs points à l'ordre du jour.

La CTAP travaillera sur des conventions qui organisent l'action commune, mais leur adoption n'entraînera aucune obligation pour les collectivités relevant de l'espace régional, qui bénéficient d'une libre administration. Nous sommes allés au plus simple en confiant la présidence de la CTAP au président de la région.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL 547 de Mme Nathalie Appéré, CL 174 de M. Alain Rousset et CL 274 de Mme Estelle Grelier n'ont plus d'objet.

La Commission en vient à l'amendement CL 347 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Je propose que la CTAP assure la publicité de ses travaux sous forme numérique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Laissons à chaque CTAP le soin d'organiser la communication de ses travaux.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL 176 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. En cohérence avec l'amendement que j'ai déposé à l'article 3, je propose de supprimer l'alinéa 9 ajouté par le Sénat. Cet alinéa risque de remettre en cause les chefs de file déterminés par la loi.

M. le rapporteur. La proposition est satisfaite par l'amendement suivant, dont la rédaction est plus solide sur le plan juridique. Je suggère par conséquent le retrait.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL 622 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement propose de rétablir le dispositif de coordination de l'action commune des collectivités et de leurs établissements publics. Celles-ci pourront élaborer des projets de conventions territoriales d'exercice concerté pour les compétences pour lesquelles elles ont été reconnues chefs de file ou pour lesquelles la loi les a chargées d'élaborer un schéma de coordination au niveau régional ou départemental. Le projet de convention prévoit les collectivités et groupements concernés par sa mise en œuvre, les délégations de compétence, les services communs à mettre en place, les modalités financières et la durée de cette convention, qui ne peut excéder six ans.

La CTAP se saisit du projet, l'amende, puis l'adopte à la majorité. Lorsque le projet de convention comprend l'exercice concerté d'une compétence exclusive reconnue par la loi à des collectivités, une majorité des représentants des collectivités disposant de cette compétence doit obligatoirement l'approuver. Il est ensuite transmis aux collectivités, qui disposent d'un délai de trois mois pour y souscrire. Cette approbation n'est nullement obligatoire, puisque chaque collectivité ou EPCI pourra décider de ne pas s'y associer, auquel cas ils ne percevront plus, pour l'exercice de la compétence en question, la subvention de la région et du département. Ils ne pourront pas non plus déléguer ou recevoir délégation dans ce domaine. Ils devront en outre assurer non plus 20 %, mais 30 % du financement public de leurs projets relevant de ce domaine de compétence.

Un rapport annuel, ainsi qu'une évaluation triennale par la chambre régionale des comptes, permettra aux collectivités concernées de demander, le cas échéant, une révision de la convention au bout de trois ans. Pour les compétences partagées, qui ne sont pas attribuées à une collectivité et pour lesquelles la loi n'a pas prévu de chef de file, il sera possible à la conférence territoriale de l'action publique d'élaborer un projet de plan d'action dans des conditions similaires, sans qu'aucune obligation ou sanction y soit associée, l'article 72 de la Constitution prévoyant que seule la loi peut désigner un chef de file chargé d'organiser une action commune.

M. Alain Chrétien. Si je comprends bien, vous réintroduisez de manière détournée la notion de pacte territorial sous la forme d'une convention entre les collectivités locales.

M. Serge Grouard. Je ne doute pas de votre bonne foi, mais l'amendement entraînera sans doute des conséquences opérationnelles que l'on ne mesure pas encore. Une fois adoptée par la conférence, la convention s'imposera aux collectivités qui n'y auront pas souscrit et qui, si elles ne les votent pas, seront privées des participations, notamment financières, auxquelles elles pourraient prétendre. C'est une logique de tutelle, qui ne dit pas son nom.

M. le rapporteur. Vous avez raison, monsieur Chrétien : nous réintroduisons la notion de pacte territorial, mais pas de manière détournée. Dans la version initiale, le pacte rassemblait l'ensemble des conventions en un document unique, soumis à l'approbation de la CTAP et transmis aux collectivités appartenant à la région. Ce n'est plus le cas, dès lors qu'on ne parle plus que de convention par compétence. Si l'amendement est adopté, je ne proposerai pas de rétablir l'article 5 supprimé par le Sénat, puisque l'objectif de coordination des politiques publiques sera satisfait.

Si nous ne proposons pas de tutelle déguisée, M. Grouard a du moins raison sur un point : au sein de la CTAP, les collectivités locales chefs de file sur une compétence

proposeront aux autres collectivités de la région des modalités et une convention pour agir en commun et prévoir leur participation. La participation des collectivités comme le département aux actions de développement économique pour lesquelles la région est chef de file devra s'inscrire dans les orientations stratégiques régionales. Nous voulons aussi éviter toute contradiction, au sein de la région, entre ce que souhaite le chef de file organisateur de la compétence et les intentions des autres collectivités qui pourraient abonder. Convention par convention, compétence par compétence, une collectivité appartenant à la région est libre de ne pas souscrire à la convention adoptée par la CTAP, mais, dans ce cas, du fait que cette convention a une vocation majoritaire, la collectivité perdra le bénéfice d'une partie des financements croisés. C'est ce que prévoyaient, dans la rédaction initiale du Gouvernement, les articles suivant l'article 5. Ceux-ci incitaient les collectivités à se mettre d'accord, à travers la CTAP, sur un dispositif d'intervention commun. Le but est de coordonner les politiques publiques et d'éviter les contradictions entre différents niveaux territoriaux.

M. Bernard Roman. Actuellement, quand la région, les départements, les conseils généraux, toutes les intercommunalités et leurs autorités organisatrices de transports projettent de créer dans une région un passe commun à tous les citoyens et à tous les modes de transport, ils se retrouvent dans une démarche volontariste et, une fois l'accord trouvé, chacun retourne devant sa collectivité ou son conseil d'administration pour obtenir l'accord de ses partenaires. Pour atteindre ce résultat, il faut deux ans. Le recours à la CTAP allongera-t-il ou raccourcira-t-il ce délai ? Je crains que celle-ci ne soit submergée de projets communs et que le dispositif, quelle que soit son utilité, ne compromette l'opérationnalité de ceux qui sont déjà engagés.

M. le rapporteur. Soyez rassuré : dès lors que le projet de convention aura été rédigé par le chef de file, en accord avec les autres collectivités, la CTAP pourra l'adopter puis les collectivités auront trois mois pour le faire. Ce dispositif permettra de gagner du temps. Nous visons la lisibilité – car les conventions permettront de mieux connaître le rôle de chacun – et la stabilité – puisqu'elles dureront jusqu'à six ans, ce qui protégera les usagers ou d'autres interlocuteurs de règlements d'intervention.

M. Hervé Gaymard. Bien des choses ont changé depuis trente ans, et il est indispensable d'évaluer la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, notamment sur la répartition des autorités organisatrices, et d'accroître le rôle des régions. Il faut apporter une plus grande impulsion à l'organisation des transports publics.

M. Alain Rousset. La longueur de l'amendement prouve que nous sommes dans une impasse. La vraie question, celle de la définition des compétences à chaque niveau de collectivité locale, n'est pas réglée. Non seulement nos concitoyens ne s'y retrouvent pas, mais nous risquons de bâtir une usine à gaz et de bloquer encore plus l'action publique.

En tant que député et président de l'Association des régions de France, double casquette que j'assume, j'affirme que les régions ne sont pas favorables à l'institutionnalisation des conférences territoriales de l'action publique.

M. Alain Chrétien. C'est une déclaration historique !

M. Alain Rousset. Pas du tout ! Et puis je vous rappelle que les CTAP sont issus d'un rapport remis par Jean-Jacques de Peretti à Nicolas Sarkozy en 2011 !

L'idée du conseil des exécutifs, qui travaille dans de nombreuses régions sur les compétences non attribuées par le législateur – telles que l'eau ou le foncier –, est

intéressante. Pour le reste, si nous faisons passer en CTAP des conventions gérées directement entre la région et les départements, ou entre la région et les métropoles, nous perdrons du temps. Or, parce qu'à chaque réforme nous empilons des procédures et des normes nouvelles, le temps de l'action publique, en France, est plus long qu'ailleurs. Rendre obligatoire la signature de conventions sur des politiques de compétences déléguées mettra en pièces les compétences des régions. On reviendra à la bonne vieille époque des établissements publics régionaux, alors que, pour favoriser le redressement industriel de notre pays, il faudrait au contraire que les régions mènent de véritables politiques.

Pourquoi inventer une nouvelle procédure obligatoire et formelle alors que les choses se passent bien ? Nous allongeons les délais et créons une sorte de troisième assemblée disposant de pouvoirs propres ; ce n'est pas acceptable !

M. le rapporteur. J'ai déjà longuement discuté du sujet avec M. Rousset. Il sait que l'amendement que je défends constitue une version considérablement simplifiée du texte initialement proposé par le Gouvernement, et que les compétences exclusives ou affectées de la région ne seront plus concernées par la CTAP. De plus, pour les politiques pour lesquelles la région ou le département est chef de file, il reviendra à la collectivité locale en question de proposer la convention et les modalités de l'action commune. Certains des objectifs d'Alain Rousset sont en conséquence satisfaits par l'amendement, même si la rédaction retenue ne correspond pas parfaitement à celle qu'il aurait souhaitée. Je suis certain que le débat en séance et la navette parlementaire nous donneront encore l'occasion d'améliorer ce texte.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement CL 528 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. La compétence logement est à ce jour partagée non seulement entre les collectivités sur un même territoire, mais aussi avec l'État ; je propose qu'un chef de file soit désigné au niveau local. Toutefois, la rédaction de l'amendement n'étant pas juridiquement satisfaisante – la désignation en question revenant au législateur –, je le retire. Nous débattons néanmoins en séance de l'exercice de cette compétence pour laquelle la CTAP constituera un cadre pertinent.

*L'amendement est **retiré**.*

La Commission en vient à l'amendement CL 348 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Nous souhaitons que les collectivités territoriales infrarégionales ne puissent pas s'exonérer des schémas directeurs régionaux. Cette proposition paraîtra sans doute « révolutionnaire » aux yeux de certains. Alors que nous sommes convenus qu'il revenait à la région d'aménager le territoire, nous avons pourtant évoqué le fait que les métropoles puissent s'exonérer des schémas prévus par cette dernière, et même s'emparer de ses compétences ! Nous devons réaffirmer le rôle de la région.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement non parce qu'il est « révolutionnaire », mais parce que sa rédaction serait source de confusion et introduirait une tutelle.

M. Serge Grouard. Avec cet amendement nous entrerions indubitablement dans une véritable logique de tutelle de la région sur les autres collectivités.

Monsieur le président, permettez-moi de revenir sur la CTAP. Un président de région, un président de conseil général et le maire d'une grande ville que je suis affirment ce soir, sans avoir la même sensibilité politique, mais en partageant un certain nombre d'arguments, que nous inventons une usine à gaz, et que nous ne faisons que créer des délais supplémentaires, mais personne n'en tient compte ! Démontrez-nous que le système actuel ne fonctionne pas avant d'en adopter un qui sera inefficace ! Pourquoi n'écoutez-vous pas ceux qui savent de quoi ils parlent ? (*Exclamations des commissaires membres des groupes SRC et écologiste.*)

La Commission rejette l'amendement.

M. Étienne Blanc. Monsieur le rapporteur, je ne vois rien dans la rédaction de l'article 4 que nous sommes sur le point d'adopter concernant la suppression de la conférence des exécutifs, que vous nous avez annoncée ?

M. le rapporteur. L'adoption de l'article 4 tel que nous l'avons amendé réécrira l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, ce qui entraînera la suppression de la conférence des exécutifs.

La Commission adopte l'article 4 modifié.

Section 3

Le pacte de gouvernance territoriale

Article 5 [supprimé] (art. L. 1111-9-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Mise en place des pactes de gouvernance territoriale*

La Commission est saisie de deux amendements identiques CL 195 et CL 189 de M. Étienne Blanc, tendant à rétablir l'article 5.

M. Étienne Blanc. Ces amendements identifient la région comme chef de file du pacte de gouvernance territoriale. Ils ne prévoient pas que le préfet de région siège systématiquement au sein de la CTAP. Les dispositions générales relatives aux métropoles s'appliqueront à Lyon qui n'est pas un EPCI.

M. le rapporteur. Défavorable. Les modifications apportées à l'article 4 ont permis de mettre en place un dispositif de coordination qui prend en compte les conséquences des financements croisés. Le Sénat avait à juste titre supprimé un article dont il avait souligné la complexité.

M. Alain Rousset. Monsieur le rapporteur, je m'interroge sur la présence des préfets au sein de la CTAP. Par ailleurs pouvez-vous nous dire qui les préside ?

M. le rapporteur. Monsieur Rousset, sur cette dernière question, avant que vous ne nous rejoigniez, nous avons adopté un amendement qui dispose que la présidence est occupée par le président de région. Tous les membres de la conférence peuvent néanmoins demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour dès lors qu'il relève de la compétence de l'établissement public ou de la collectivité qu'ils administrent ou pour lequel ils sont chefs de file.

Le préfet assiste à la CTAP lorsque les compétences de l'État sont en cause – que ce soit par une délégation, un transfert ou des modalités d'organisation. Il peut demander à être

entendu par la CTAP qui décide ou non de le faire. Elle peut associer les représentants de l'État autant qu'elle le souhaite.

M. Alain Rousset. Pourquoi avons-nous besoin en permanence de hauts fonctionnaires aux côtés des collectivités locales ? La France ne deviendra pas adulte si elle ne rompt pas avec ce fonctionnement qui perdure depuis des siècles. La décentralisation, c'est d'abord la responsabilité !

En la matière, la CTAP marque un recul par rapport au conseil des exécutifs. En effet, l'État peut intervenir sur toutes les compétences, que ce soit le développement économique, l'action sociale ou le logement. Nous créons en conséquence au niveau territorial une structure dans laquelle le préfet sera systématiquement présent pour régler les relations des collectivités entre elles. Qu'il soit invité par les CTAP quand elles le souhaitent, c'est une chose ; qu'il soit présent systématiquement, c'est un formidable recul de la décentralisation, de la démocratie et de la responsabilité par rapport aux volontés du législateur de 1981 et 1982 ! Persister serait une grave erreur.

M. le rapporteur. Je tiens à rassurer M. Rousset : la présence des préfets au sein des CTAP n'est pas systématique. En revanche, il n'est pas envisageable que les collectivités puissent solliciter une délégation de compétence de l'État sans que le préfet soit associé à la discussion.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, je vous prie d'en revenir aux amendements.

La Commission rejette les amendements.

Elle maintient la suppression de l'article 5.

Article 6 [supprimé] (art. L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales) : *Relèvement de la part minimale du financement public devant être assurée par une collectivité maître d'ouvrage n'ayant pas approuvé un schéma d'organisation*

La Commission est saisie d'un amendement CL 732 du Gouvernement, visant à rétablir l'article 6 et faisant l'objet d'un sous-amendement CL 736 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement sous réserve que nous supprimions ses trois derniers alinéas en adoptant mon sous-amendement. Les alinéas 6, 7 et 8 sont en effet largement satisfaits par l'article 4.

La Commission adopte le sous-amendement CL 736, puis l'amendement CL 732 sous-amendé.

L'article 6 est ainsi rétabli.

En conséquence, l'amendement CL 201 de M. Étienne Blanc n'a plus d'objet.

Article 7 (art. L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales) : *Suppression de la limitation du cumul de subventions départementales et régionales*

La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.

Article 8 [supprimé] (art. L. 211-10 [nouveau] du code de juridictions financières) :
Évaluation du pacte de gouvernance territoriale par les chambres régionales des comptes

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 621 du rapporteur et CL 203 de M. Étienne Blanc, tendant à rétablir l'article 8.

M. le rapporteur. Il s'agit de rétablir l'article 8 afin de permettre l'évaluation des conventions d'exercice concerté des compétences par les chambres régionales des comptes.

M. Étienne Blanc. Mon amendement est défendu.

M. Alain Rousset. Les collectivités vont commencer par se mettre d'accord sur des conventions qu'il faudra ensuite soumettre à la chambre régionale des comptes. Comme le soulignait il y a un instant M. Roman, les prochains conseils régionaux ne pourront donc agir que deux à trois ans après leurs élections. Il est décidément incroyable que l'on veuille continuer à fonctionner avec de tels textes !

M. le rapporteur. L'évaluation en question n'équivaut pas à une autorisation de mise en œuvre de la convention : elle est faite *a posteriori* ; elle ne bloque donc pas l'exercice des compétences concernées.

Monsieur Blanc, je serais prêt à retirer mon amendement afin que nous puissions adopter le vôtre, si ce n'était pas dû à des questions de vocabulaire.

M. Étienne Blanc. Je vous en remercie, monsieur le rapporteur ; ce serait une grande victoire pour l'opposition ! (*Sourires.*)

Pour ma part, je ne partage pas la position de M. Rousset sur l'intervention des chambres régionales des comptes. À l'heure où notre pays est incité, notamment par la Commission européenne, à procéder à une réorganisation de ses collectivités au regard de son budget et alors que nous avons des difficultés à évaluer la coordination des politiques au niveau régional, l'éclairage de ces juridictions sur les conséquences financières de nos choix me semble d'autant plus utile qu'il se fait *a posteriori* et qu'il n'a pas de caractère contraignant.

M. Bernard Roman. L'amendement ne prévoit pas que les chambres régionales des comptes évaluent les seules conséquences financières des conventions d'exercice concerté des compétences. Il y a bien longtemps qu'elles émettent une appréciation en termes d'opportunité. Par définition, elles pourront se saisir de ces sujets ; il est donc totalement inutile de prévoir une telle disposition.

M. Alain Chrétien. Le pacte de gouvernance territoriale n'ayant pas été rétabli, l'amendement de M. Blanc, qui en fait état, pose un problème de forme.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Monsieur Roman, vous avez raison, les chambres régionales des comptes peuvent se saisir lorsqu'elles le souhaitent, mais l'amendement de M. le rapporteur propose une évaluation systématique. Pour ma part, j'y suis favorable, et je m'étonne que ceux qui soutiennent la modernisation de l'action publique puissent s'y opposer.

M. le rapporteur. Monsieur Blanc, la remarque de M. Chrétien étant fondée, je dois réfréner ma générosité et maintenir mon amendement aux dépens du vôtre.

La Commission adopte l'amendement CL 621.

En conséquence, l'amendement CL 203 tombe.

L'article 8 est ainsi rétabli.

Section 4

La portée, en matière de subventions, des schémas adoptés par la région et le département [division et intitulé supprimés]

Article 9 [supprimé] (art. L. 1111-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Interdiction des subventions départementales ou régionales au profit de collectivités territoriales ou groupements ne respectant pas les orientations des schémas*

La Commission examine un amendement CL 204 de M. Étienne Blanc, tendant à rétablir l'article 9.

M. Étienne Blanc. La région et le département fixent les grandes orientations stratégiques de leur territoire en tenant leur rôle de chef de file. Il est en conséquence nécessaire d'inciter les collectivités territoriales partenaires à suivre les schémas régionaux ou départementaux.

M. le rapporteur. Défavorable. Cet amendement est satisfait par les dispositions que nous venons d'adopter.

La Commission rejette l'amendement.

Elle maintient la suppression de l'article 9.

Après l'article 9

La Commission est saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 9.

Elle examine les amendements identiques CL 49 de Mme Colette Capdevielle et CL 350 de M. Paul Molac.

Mme Colette Capdevielle. Dans l'esprit du projet de loi, qui reconnaît la diversité et la capacité des territoires à s'organiser, cet amendement traite des conditions d'application de l'article 72-1 de la Constitution. Conformément à ses dispositions, un territoire qui le souhaite, confronté à des enjeux spécifiques appelant l'exercice de compétences à une échelle affinée, devrait pouvoir se doter d'un outil juridique adapté et devenir une collectivité territoriale à statut particulier. Sur le fondement du principe d'égalité, je sollicite d'élargir en douceur, après un nouveau passage devant le Parlement et une consultation locale, les conditions de création de ces collectivités à tout territoire de la République française. Cette évolution permettrait une simplification, une limitation du « mille-feuille » administratif, une gestion au plus près sans alourdissement de charges, et une reconnaissance de l'intelligence collective des territoires pour s'organiser. Je rappelle que l'expérimentation est prévue dans la Constitution.

Le Pays Basque dont je suis l'élue sollicite depuis des décennies une adaptation de l'action publique ainsi qu'une reconnaissance institutionnelle. Est-il normal que les décisions se prennent toujours à Pau, chef-lieu du département, ou à Bordeaux, capitale régionale ? Un projet est porté par le territoire, par une coordination qui représente la diversité des sensibilités politiques, notamment des membres de l'UMP, par la majorité des maires, par tous les parlementaires, par le conseil des élus, par le conseil de développement, et par la chambre de commerce et d'industrie. N'oublions pas que, en 1981, François Mitterrand avait promis la création d'un département du Pays Basque ! Depuis, une démarche prospective originale a servi de modèle. Les enjeux actuels sont tels que le pays ne correspond ni au besoin de reconnaissance institutionnelle ni à la réalisation d'un projet de territoire ambitieux. Le Pays Basque a montré depuis plusieurs décennies qu'il était un bon élève, modèle territorial d'initiatives et d'innovations en matière d'économie sociale et solidaire, d'agriculture paysanne, de marque territoriale... Le président de la région, ici présent, le sait parfaitement. Pour répondre efficacement aux enjeux en termes d'économie, d'emploi, de logement, de pression foncière, d'agriculture, de coopération transfrontalière, de solidarité entre les côtes et l'intérieur du pays, de tourisme équilibré et intégré, de défense des langues et de la culture, ce territoire est enfin prêt à « se retrousser les manches » et à développer une nouvelle génération de collectivité. Il ne s'agit absolument pas de constituer une exception républicaine, bien au contraire ! Je propose un dispositif universel qui pourra s'appliquer à tous les territoires qui le souhaitent et permettre de faire un pas supplémentaire vers plus de décentralisation.

M. Paul Molac. Je crains que l'on ne nous réponde qu'il n'est pas possible de créer des collectivités locales à statut particulier. C'est pourtant précisément ce que nous faisons avec les métropoles ! Paris, Lyon et Marseille auront un statut sur mesure ; pourquoi ne serait-ce pas le cas pour le Pays Basque ou dans d'autres parties du territoire ? Pourquoi ne pas simplifier la procédure et répondre aux aspirations locales, alors que l'on sait que, malgré l'accord de la majorité des populations, les dispositifs en vigueur n'ont pas permis la fusion des départements alsaciens et leur transformation en une collectivité unique ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet article n'a pas de portée normative puisqu'il n'oblige nullement le Parlement à examiner la demande ainsi formulée.

De plus, si les élus sont favorables à la création d'une telle collectivité, rien ne les empêche de lancer une procédure de regroupement comme l'a fait la région Alsace, malheureusement sans succès, ou de solliciter directement le Parlement ou le Gouvernement. Une inscription dans la loi est donc inutile.

Monsieur Molac, seule la métropole de Lyon sera une collectivité à statut particulier puisque celle de Marseille, comme toutes les autres, est définie comme un établissement public de coopération intercommunale.

S'agissant plus précisément de la métropole de Paris, je vous renvoie aux annonces gouvernementales qui seront faites mercredi matin au plus tard.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je m'étonne, tout d'abord, de la référence à l'article 72-1 de la Constitution selon lequel, lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité dotée d'un statut particulier, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées, la loi n'appelant pas elle-même à la création d'une collectivité.

Je m'étonne également de la portée universelle que Mme Capdevielle veut donner à son amendement, car son adoption reviendrait à démolir l'intégralité de l'organisation territoriale de la République dès lors que tout territoire qui considère ses particularités aura vocation à demander le statut particulier.

Enfin, je suis surprise, et même choquée, par le fait que, au-delà de « la spécificité du patrimoine culturel », l'« espace de solidarité » constitue en réalité une frontière ethnique. Je connais fort bien cette région dans laquelle ma famille a vécu pendant 200 ans : le mélange des populations y est un atout considérable. Ma vision de la République est incompatible avec ces préoccupations inacceptables.

La Commission rejette les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CL 540 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Le Gouvernement doit présenter dans les six mois qui suivent la publication de la loi un rapport au Parlement sur la rationalisation et le regroupement des schémas régionaux et départementaux.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que la commission des Lois, avec constance, est opposée à la demande de rapports au Gouvernement. Soit l'Assemblée nationale s'intéresse à tel ou tel sujet, et elle n'a pas besoin d'un rapport gouvernemental, soit le rapport ne nous parvient pas, et nul ne pense à aller le quêrir.

M. le rapporteur. Dès lors que certains des quarante-deux schémas régionaux connaissent le sort des rapports que vous évoquez, monsieur le président, il importe de travailler à leur rationalisation. Sans vouloir vous offenser, avis favorable.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Il importe en effet de réduire, de restructurer ou de réorganiser la matière des schémas régionaux et de réfléchir à la meilleure façon de le faire. Je souhaiterais, monsieur le président, que vous en acceptiez l'augure.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je maintiens d'autant plus mon point de vue que je serai obligé de me montrer plus conciliant quant à la demande d'un rapport relatif aux modes de scrutin dont il sera bientôt question.

M. Alain Rousset. Pourquoi un gouvernement devrait-il indiquer aux régions et aux départements les schémas qu'ils doivent réaliser ? Quand deviendra-t-on donc adulte ? Les régions et les départements sont les mieux à même de décider si une simplification s'impose. Pourquoi faudrait-il systématiquement demander à l'appareil d'État de désigner un haut fonctionnaire du Conseil d'État pour agir ? Tant que nous raisonnerons ainsi, la France ne se reformera pas.

La Commission adopte l'amendement.

Chapitre III

Renforcement de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (Division et intitulés nouveaux)

Article 9 bis [nouveau] (art. L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales) : *Conclusion d'accord de création d'un groupement eurorégional de coopération*

La Commission examine les amendements CL 620 du rapporteur et CL 513 de M. Étienne Blanc, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. le rapporteur. La nouvelle rédaction de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales introduit un second alinéa qui affirme une nouvelle fois le principe de l'interdiction faite aux collectivités de conclure des « accords » – terme substitué à celui de « convention » – à l'exception de celui nécessaire à la création d'un « groupement eurorégional de coopération » (GEC), statut mis en place par le protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales – expression remplaçant celle de « groupement européen de coopération territoriale » (GECT), statut créé par l'Union européenne. Il conserve le principe que la dérogation accordée pour la signature d'un tel accord reste subordonnée à l'autorisation du préfet de région.

Cependant, comme le remarquait le rapporteur du projet de loi de ratification du protocole n° 3 de la Convention du Conseil de l'Europe, « les organismes de coopération transfrontalière et territoriale existants n'ont pas l'obligation de transformer leurs structures pour en faire de nouveaux GEC ; les organismes en place peuvent donc continuer à fonctionner en vertu des dispositions déjà en vigueur. »

En outre, en application de l'article 15 du protocole n° 3, celui-ci n'affecte ni l'applicabilité des traités existants dans le domaine de la coopération transfrontalière ou interterritoriale, ni la possibilité pour les parties de conclure de nouveaux traités sur la question.

En prévoyant l'interdiction de la signature de tout accord avec un État étranger sans que les deux exceptions – GECT ou GEC – soient concomitantes, cette rédaction fragilise la base légale en droit interne des GECT existants sans pour autant interdire l'utilisation de cette structure juridique, le règlement européen prévalant sur toute disposition contraire.

En outre, l'interdiction générale réaffirmée par l'article L. 1115-5 a fait l'objet de dérogations, notamment au profit des départements d'outre-mer, prévues par d'autres dispositions légales. Ainsi, la loi de 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a prévu, à compter de leur mise en place, que les autorités de la République peuvent autoriser les exécutifs des collectivités territoriales concernées à négocier et à conclure des accords avec un ou plusieurs États ou territoires voisins. Il conviendrait que ces possibilités ne soient pas remises en cause par l'affirmation postérieure d'un principe en contradiction avec ces dispositions.

M. Étienne Blanc. Cet amendement est très important pour la région franco-suisse. La Suisse, qui n'est pas membre de l'Union européenne, peut mettre en place un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), mais elle n'a pas ratifié le protocole n° 3 du

Conseil de l'Europe permettant d'instituer des GEC. Des négociations ont été notamment lancées dans le domaine des transports, lesquels relèvent de la compétence de la Confédération helvétique et non de la République et du Canton de Genève. Si le texte était voté en l'état, il aurait été difficile de les poursuivre. Il est donc bienvenu d'étendre l'exception des GEC aux GLCT le temps que la Suisse puisse mettre en place ses GEC en ratifiant les traités internationaux qui le permettent.

Je retire mon amendement CL 513 au profit de celui du rapporteur.

L'amendement CL 513 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 620.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je vous propose de conclure notre réunion, les articles 10 à 19, qui concernent l'Île-de-France, devant être examinés mercredi matin, comme nous en sommes convenus avec Mme la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

Nous reprendrons nos travaux demain à seize heures trente avec les articles concernant la Métropole de Lyon.

*

* *

La séance est levée à 23 heures 10.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Marc Dolez, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Bernard Roman, M. Alain Rousset, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - M. Marcel Bonnot, M. Dominique Bussereau, M. Sergio Coronado, M. Matthias Fekl, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Guillaume Larrivé, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Sylvain Berrios, M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, M. Alain Chrétien, M. Hervé Gaymard, M. Serge Grouard, M. Serge Letchimy, Mme Frédérique Massat, Mme Christine Pires Beaune, M. Boinali Said, M. Dominique Tian, M. Stéphane Travert