



N° 2546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 2015

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (n° 2529)

PAR M. FLORENT BOUDIÉ

Député

Voir les numéros :

Sénat : 636 (2013-2014), 174, 175, 140, 150, 154, 157, 184 et T.A. 54 (2014-2015).

Assemblée nationale : 2529, 2542, 2544, 2545, 2549 et 2553.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	13
I. AMÉLIORER LA PLANIFICATION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU NIVEAU RÉGIONAL	13
A. UN DISPOSITIF QUI NE CONCERNE PAS TOUTES LES RÉGIONS.....	13
B. UN DISPOSITIF QUI REMÉDIE AUX INCONVÉNIENTS LIÉS AU CARACTÈRE NON OBLIGATOIRE ET NON PRESCRIPTIF DU SRADT ...	15
1. Caractère obligatoire du SRADDT	15
2. Caractère contraignant du SRADDT	15
C. UN DISPOSITIF QUI CHERCHE À LIMITER L'ENCHEVÊTREMENT DES NORMES ET DOCUMENTS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QUI EXISTENT AU NIVEAU RÉGIONAL	18
1. Une réforme permettant la réduction du nombre de schémas de planification au niveau régional	18
2. Un contenu obligatoire et un contenu facultatif.....	20
D. UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION QU'IL SERAIT SOUHAITABLE D'ALLÉGER	21
E. DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE MISE EN ŒUVRE.....	24
II. ACCENTUER LA RATIONALISATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE	25
A. INCITER À LA CONSTITUTION D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE REGROUPANT PLUS DE 20 000 HABITANTS, TOUT EN PRENANT EN COMPTE LES SITUATIONS SPÉCIFIQUES.....	25
B. RÉDUIRE LE NOMBRE DE SYNDICATS DE COMMUNES ET DE SYNDICATS MIXTES.....	31
III. AMÉLIORER L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS	32
A. LUTTER CONTRE LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS	33
1. Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental et de maisons de services au public	33

a. Une planification défaillante	33
b. Un réseau des « maisons des services publics » insuffisamment développé	34
2. Une réforme répondant aux besoins d'évolution du dispositif, supprimée au Sénat et que votre rapporteur pour avis souhaite rétablir.....	37
a. Une amélioration bienvenue des modalités de la planification	37
b. Une réforme des maisons de services publics qui répond aux évolutions du contexte juridique et aux attentes des citoyens.....	38
B. ENCOURAGER L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	40
IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX MÉTROPOLIS À STATUT PARTICULIER DE PARIS ET D'AIX-MARSEILLE.....	43
A. D'IMPORTANTES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME JURIDIQUE DE LA FUTURE MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	43
1. La création de la Métropole du Grand Paris par la loi « MAPTAM »	43
2. L'article 14, alinéa 13, du projet de loi.....	46
3. L'article 17 <i>septdecies</i> introduit au Sénat.....	46
B. LES AUTRES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ÎLE-DE-FRANCE	49
1. Le processus de regroupement intercommunal en grande couronne francilienne..	49
2. Le Grand Paris des transports : création d'une procédure de révision du schéma d'ensemble	51
C. LES MODIFICATIONS DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA FUTURE MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE.....	52
1. Principales caractéristiques de la métropole définies dans la loi MAPTAM	52
2. Les dispositions complémentaires introduites par le Sénat dans le projet de loi....	53
DEUXIÈME PARTIE : RÉORGANISER LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS.....	55
I. LA LIMITATION PAR LE SÉNAT DES TRANSFERTS PÉRENNES DE COMPÉTENCES À LA RÉGION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS AUX CAS DES TRANSPORTS INTERURBAINS ROUTIERS ET MARITIMES ASSIMILÉS.....	56
A. L'UNIFICATION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS RÉGULIERS NON URBAINS À L'ÉCHELON RÉGIONAL..	57
B. LE MAINTIEN AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS SCOLAIRES ET DE TRANSPORT À LA DEMANDE.....	58
C. LA SUPPRESSION DU TRANSFERT DE LA VOIRIE ET DES PORTS MARITIMES ET INTÉRIEURS RELEVANT DU DÉPARTEMENT	59
D. LA RÉOUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER, AU CAS PAR CAS, CERTAINS AÉRODROMES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT, SANS LIMITE TEMPORELLE	61
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	64

A. LE CHOIX DU COMPROMIS AVEC LE SÉNAT EN MATIÈRE DE TRANSPORTS ROUTIERS ET LE PARACHÈVEMENT DE L'UNIFICATION DE LA COMPÉTENCE À L'ÉCHELON RÉGIONAL EN MATIÈRE DE TRANSPORTS FERROVIAIRES.....	64
B. LE REFUS D'UN TRANSFERT À GÉOMÉTRIE VARIABLE DE LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE.....	65
C. LE RETOUR AUX CONDITIONS INITIALES DE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE GESTION DES PORTS DÉCENTRALISÉS MARITIMES ET INTÉRIEURS.....	66
D. UN ADOSSEMENT PLUS PRÉCIS DE LA RÉOUVERTURE DE LA FACULTÉ DE TRANSFERT DE CERTAINS AÉRODROMES AU DISPOSITIF INITIAL DE 2004.....	66
TROISIÈME PARTIE : DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT.....	67
I. LA SIMPLIFICATION ET LA MISE EN COHÉRENCE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES DÉCHETS.....	67
A. LA MISE EN PLACE D'UN PLAN UNIQUE RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS.....	67
B. L'ARTICULATION AVEC LES ACTEURS CONCERNÉS PAR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS EN MATIÈRE D'INFORMATION.....	70
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.....	70
II. L'AJUSTEMENT DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT ET EN MATIÈRE DE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS.....	72
A. L'UNIFICATION DU DISPOSITIF DE COORDINATION DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS » AU NIVEAU DES BASSINS VERSANTS.....	72
1. Faciliter la transformation des syndicats en établissements à vocation de maîtrise d'ouvrage pour la compétence GEMAPI.....	72
2. La position de votre commission.....	75
B. L'EXTENSION DE L'APPLICATION DU DISPOSITIF DE REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION.....	75
1. L'extension de l'application du dispositif de représentation-substitution à la compétence en matière d'assainissement exercée par les communautés d'agglomération.....	75
2. La position de votre commission.....	76
III. UNE PROTECTION DES ESPACES FRAGILES À GÉOMÉTRIE VARIABLE.....	76
A. LA CRÉATION DES CHARTES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT.....	76
1. Une nouvelle tentative de territorialisation de la loi Littoral.....	76

2. La position de votre commission	78
B. LA MODIFICATION DU LIEN ENTRE SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE ET CHARTES DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX PORTÉ PAR LA LOI ALUR	79
1. La suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux.....	79
2. La position de votre commission	79
C. UNE MEILLEURE COUVERTURE DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES GESTIONNAIRES DES AIRES MARINES PROTÉGÉES	80
1. L'instauration d'une redevance de mouillage dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée	80
2. La position de votre commission	81
D. L'UNIFICATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE D'ESPACES PROTÉGÉS.....	82
IV. SITUATION PARTICULIÈRE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX ET DES DÉCHETS	82
A. UN REPORT DES DÉLAIS FIXÉS EN MATIÈRE D'EAU POTABLE, D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ACCOMPAGNÉ PAR L'EXIGENCE DE L'ÉLABORATION D'UN PLAN PRÉVISIONNEL D'ÉQUIPEMENT ET DE MISE À NIVEAU.....	82
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	84
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	85
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	85
II. EXAMEN DES ARTICLES	93
TITRE I^{ER} – DES RÉGIONS RENFORCÉES	93
Chapitre unique – Le renforcement des responsabilités régionales	93
<i>Article 5</i> (articles L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1 [abrogé], L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 [abrogé] du code de l'environnement ; articles L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales ; article 1636 B <i>undecies</i> du code général des impôts) : Simplification de la planification régionale en matière de déchets.....	93
<i>Article 5 bis</i> (articles L. 541-10 et L. 541-15-2 [nouveau] du code de l'environnement) : Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets.....	99
<i>Article 6</i> (articles L. 4251-1 à L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Création du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à visée prescriptive	99
<i>Article 6 bis A</i> (articles L. 114-1 à L. 114-6 [nouveaux], L. 121-10 et L. 146-1 du code de l'urbanisme) : Création des chartes régionales d'aménagement	111
<i>Article 6 bis</i> (article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme) : Suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux.....	112

<i>Article 7</i> (articles 34 et 34 <i>ter</i> de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et articles L. 1213-1 à L. 1213-3 [abrogés] du code des transports) : Dispositifs transitoires pour l'élaboration et la révision des anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire	114
<i>Après l'article 7</i> (articles L. 142-1 à L. 142-4, L. 142-9, L. 142-11 et L. 142-12 du code de l'urbanisme) : Transfert de la compétence en matière de politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles des départements à la région	114
<i>Article 8</i> (articles L. 2112-1, L. 1231-6, L. 3111-1, L. 3111-2 [abrogé] et L. 5431-1 du code des transports) : Limitations des transferts de compétence en matière de transports routiers non urbains des départements aux régions.....	115
<i>Article 8 bis [nouveau]</i> (article L. 2112-1 du code des transports) : Transfert de la compétence des transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local des départements aux régions	115
<i>Article 9</i> : Transfert à la région de la gestion de la voirie relevant des départements	117
<i>Article 10</i> (article L. 6311-1 du code des transports) : Pérennisation de la possibilité de transférer au cas par cas des aéroports aux collectivités territoriales	120
<i>Article 11</i> : Procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales	121
TITRE II – DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES	122
Chapitre 1^{er} – DES REGROUPEMENTS COMMUNAUX	122
<i>Article 14</i> (article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) : Relèvement du seuil démographique des intercommunalités	122
<i>Articles additionnels après l'article 14</i>	128
<i>Article 15 bis</i> (article L. 122-3 du code de l'urbanisme) : Périmètre d'un schéma de cohérence territoriale au-delà d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.....	128
<i>Article 15 ter</i> (articles L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales, L. 123-1 et L. 123-21 à L. 123-23 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) métropolitain et des plans locaux d'urbanisme (PLU).....	129
<i>Article 17 bis</i> (article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Report du calendrier du schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France	130
<i>Article 17 decies</i> (article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences pouvant être déléguées aux conseils de territoire	130
<i>Article 17 undecies</i> (article L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : pacte de gouvernance, financier et fiscal.....	130
<i>Article 17 septdecies</i> (articles L. 2512-26 [nouveau], L. 5219-1, L. 5219-2, L. 5219-3, L. 5219-4, L. 5219-5, L. 5219-6, L. 5219-9, L. 5219-10 et L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, articles 1379-0 <i>bis</i> , 1609 <i>nonies</i> C, 1636 B <i>sexies</i> , 1636 B <i>septies</i> , 1636 B <i>decies</i> , 1639 A <i>ter</i> , 1656 <i>bis</i> [nouveau] du code général des impôts, article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, articles 141-9 à 141-17 [nouveaux] du code de l'urbanisme,	

article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation) : Métropole du Grand Paris : modifications des règles relatives au calendrier, au périmètre, au partage des compétences et des ressources fiscales.....	131
<i>Article additionnel après l'article 17 septdecies (article 2 et article 3 bis [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : Procédure de révision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris</i>	132
<i>Article 18 A (article L. 321-13 [nouveau] du code de l'environnement) : Redevance de mouillage dans les zones non interdites des aires marines protégées</i>	132
<i>Article 21 bis A (article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Extension à la compétence en matière d'assainissement exercée par les communautés d'agglomération de l'application du dispositif de représentation-substitution.....</i>	133
<i>Article 21 bis (articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public</i>	133
<i>Article 22 bis B (article L. 213-12 du code de l'environnement) : Unification du dispositif de coordination de l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations » au niveau des bassins versants</i>	134
Chapitre 2 – Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles	134
<i>Article 23 A (article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences conservées temporairement par les communes et compétence de concession des plages.....</i>	134
<i>Article 23 ter (article L. 2573-27 du code général des collectivités territoriales) : Report des délais fixés en matière d'eau potable et d'assainissement des eaux usées en Polynésie française et élaboration d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau</i>	135
<i>Article 23 quater (article L. 2573-30 du code général des collectivités territoriales) : Report du délai fixé en matière de traitement des déchets en Polynésie française et élaboration d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau</i>	135
TITRE III – SOLIDARITÉ ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	136
Chapitre 2 – Amélioration de l'accessibilité des services à la population	136
<i>Article 25 (article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental ..</i>	136
<i>Article 26 (articles 27, 27-2 [nouveau], 30 et 30-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles 28, 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) : Création des maisons de services au public.....</i>	137
Chapitre 3 – Lutte contre la fracture numérique	137
<i>Article 27 (articles L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique</i>	137

Article 27 bis (article L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile..... 138

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION 139

INTRODUCTION

Le 8 avril dernier, dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre faisait de la réorganisation de notre maillage territorial l'une des grandes réformes structurelles permettant d'accroître l'efficacité de l'action publique et d'en contenir le coût.

Si le présent projet de loi poursuit cet objectif, il fait également suite à une première avancée majeure, conduite par la « loi MAPTAM », pour doter nos métropoles d'un puissant socle juridique, à l'image de nos voisins européens, tout en poursuivant l'entreprise d'approfondissement des autres EPCI.

Dans le même temps, un autre grand chantier de simplification a été engagé dès la conférence de presse du Président de la République en date du 14 janvier 2013, puis conclu par l'Assemblée Nationale au mois de décembre suivant, avec la révision de la carte des régions de France, désormais au nombre de treize.

À l'appui de la déclaration de politique générale du 8 avril 2013, le présent projet de loi reposait donc sur l'hypothèse de suppression des conseils généraux à l'horizon 2020. Il en conserve plusieurs stigmates que le Sénat a en grande partie effacés et que votre rapporteur pour avis a proposé de ne pas rétablir, à quelques semaines des échéances départementales des 22 et 29 mars prochains.

Autre grande controverse engagée par le présent projet de loi : la proposition de porter le seuil de population des établissements publics de coopération intercommunale à 20 000 habitants. Si la question de la taille et du nombre des intercommunalités est en effet un enjeu décisif, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a souhaité définir plusieurs dérogations au seuil de population de 20 000 habitants, dans le triple objectif de l'adapter aux territoires à faible densité de population, d'inciter les intercommunalités qui le souhaitent à se fédérer à une échelle plus large, sur la base du volontariat et d'offrir une « période de repos » pour les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre a évolué entre 2012 et 2014 et qui se situent à proximité du seuil de 20 000 habitants, sans pour autant l'atteindre.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a par ailleurs souhaité approfondir les compétences régionales en matière de planification, en confortant la création d'un plan unique de prévention et de gestion des déchets, en confirmant la mise en place d'un nouveau schéma régional prescriptif à portée large (SRADDT) et en proposant le transfert, à cette échelle, de la compétence liée aux espaces naturels sensibles (ENS).

Au total, prenant acte de l'abandon du projet de suppression des conseils généraux par le Gouvernement, la commission a estimé qu'il convenait de concentrer l'effort de clarification des compétences autour des nouveaux espaces régionaux, en particulier dans les domaines du développement durable et de l'aménagement du territoire, tout en maintenant un objectif de rationalisation des intercommunalités adapté aux réalités territoriales.

PREMIÈRE PARTIE : AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I. AMÉLIORER LA PLANIFICATION EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU NIVEAU RÉGIONAL

L'article 6 du projet de loi crée les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui doivent remplacer plusieurs schémas existants, et notamment les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Dans cette optique, l'article 6 procède à la réécriture du chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales qui comprenait un article unique (article L. 4251-1) consacré au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire l'a adopté, avec plusieurs amendements.

L'article 7 tire les conséquences de la réforme introduite par l'article 6. Le SRADT étant également régi par les articles 34 à 34 *quater* de la loi du 7 janvier 1983 ⁽¹⁾, cet article procède à leur adaptation. De même, il abroge les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports consacrés au schéma régional des infrastructures et des transports, qui constituait un volet du SRADT. Par ailleurs, l'article 7 prévoit des dispositions transitoires pour la mise en œuvre de cette réforme. Votre commission a adopté l'article 7 sans modification.

A. UN DISPOSITIF QUI NE CONCERNE PAS TOUTES LES RÉGIONS

Le SRADT constitue aujourd'hui le droit commun de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire. L'Île-de-France, la Corse et les régions ultramarines disposent quant à elles de documents spécifiques de planification, qui ne sont pas concernés par la présente réforme mais dont certaines caractéristiques ont inspiré la réforme du SRADT.

L'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 6 dispose que : « *La région, à l'exception de la région d'Île-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, élabore un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire* ».

(1) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'État.

Régions non couvertes par le SRADT

L'Île-de-France

Le premier schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) a été adopté en 1965. La compétence de son élaboration et de son adoption a été transférée de l'État à la région par la loi du 4 février 1995⁽¹⁾. Le SDRIF est régi par les articles L. 141-1 à L. 141-2 du code de l'urbanisme.

En application de l'article L. 141-1, il « *a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région* », il « *précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région* » et « *détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements [...] la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.* ».

L'initiative de l'élaboration du SDRIF appartient soit à la région, soit à l'État.

Il est approuvé par décret en Conseil d'État.

La Corse

La Corse est couverte par le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), créé par la loi du 22 janvier 2002⁽²⁾, qui a donné compétence à la collectivité territoriale de Corse pour élaborer et adopter ce plan. Il est régi par les articles L. 4424-9 à L. 4424-15-1 du code général des collectivités territoriales.

En application de l'article L. 4424-9, le PADDUC « *fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique [...] définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et [...] détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.* »

Les régions ultramarines

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion sont couvertes par un schéma d'aménagement. Grâce à la loi du 2 août 1984⁽³⁾, ces régions sont devenues compétentes pour élaborer et adopter des schémas d'aménagement régionaux (SAR). Ces schémas sont actuellement régis par les articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales, qui concernent désormais également Mayotte.

En application de l'article L. 4433-7, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion élaborent un « *schéma d'aménagement* » qui « *fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement* » et « *détermine notamment la destination générale des*

(1) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

(2) Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(3) Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ».

Ces projets de schéma d'aménagement doivent être adoptés par le conseil régional et approuvés par décret en Conseil d'État (article L. 4433-9 du code général des collectivités territoriales).

B. UN DISPOSITIF QUI REMÉDIE AUX INCONVÉNIENTS LIÉS AU CARACTÈRE NON OBLIGATOIRE ET NON PRESCRIPTIF DU SRADT

La réforme du SRADT portée par le présent projet de loi a pour objectif de remédier aux inconvénients liés au caractère non obligatoire et non prescriptif de ce schéma. Votre rapporteur pour avis approuve pleinement cette évolution, qui permettra de rendre le SRADT plus efficient.

1. Caractère obligatoire du SRADDT

L'élaboration du SRADT n'a pas de caractère obligatoire. Ainsi, à ce jour, seules douze régions sur les vingt qui, sur le territoire métropolitain, étaient susceptibles de mettre en place un SRADT, ont finalisé celui-ci (Auvergne, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Limousin, Pays-de-la-Loire, Picardie, Rhône-Alpes) ⁽¹⁾.

L'élaboration des SRADDT sera désormais obligatoire, en application de l'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction résultant de l'article 6 du projet de loi.

2. Caractère contraignant du SRADDT

Par ailleurs, contrairement au SDRIF, au PADDUC et aux SAR, le SDRAT n'est pas contraignant et ses dispositions ne sont pas opposables à d'autres documents de planification, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales. En effet, les articles L. 141-1 du code de l'urbanisme, L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales et L. 4433-8 du même code disposent notamment que les SCOT, les PLU et les cartes communales « *doivent être compatibles* » avec, respectivement, le SDRIF, le PADDUC et le SAR.

L'article 6 du texte introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 4251-4 qui dispose que les différents éléments du SRADDT entretiennent, selon les cas, un rapport de compatibilité ou un rapport de prise en compte avec :

(1) Source : étude d'impact sur le projet de loi.

- les SCOT et, à défaut, les PLU, les cartes communales ou les documents en tenant lieu,
- les plans de déplacements urbains,
- les plans climat-énergie territoriaux,
- les chartes des parcs naturels régionaux (PNR)

Article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 6 du projet de loi

« Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :

1° Prennent en compte les orientations et objectifs du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire ;

2° Sont compatibles avec les modalités de mise en œuvre des orientations et objectifs du schéma. »

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté deux amendements de votre rapporteur pour avis, M. Chanteguet, Mme Gaillard et M. Bouillon (amendements n°CD149 et CD150) pour remplacer le rapport de prise en compte des « orientations et objectifs » des SRADDT par les chartes de PNR et le rapport de compatibilité des chartes de PNR avec « les modalités de mise en œuvre » de ces orientations et objectifs par l'établissement d'une relation unique de « prise en compte » entre les SRADDT et les chartes de PNR, ce qui permet de donner de la souplesse au système.

Types de rapport pouvant exister entre les différents documents en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire

Le code de l'urbanisme précise les rapports entre les différents documents qui existent en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire : rapport de conformité, rapport de compatibilité ou rapport de prise en compte.

Le **rapport de conformité** est le plus exigeant. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge de manœuvre : elle doit retranscrire à l'identique cette norme supérieure, sans possibilité d'adaptation.

Le **rapport de compatibilité** exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. Il s'agit d'un rapport de non-contrariété entre ces deux normes : la norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure, à condition de ne pas la contredire.

Par exemple, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme prévoit que les SCOT doivent être compatibles avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral prévues aux articles L. 145-1 à L. 146-9 du même code, les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes prévues aux articles L. 147-1 à L. 147-8, le SDRIF, le PADDUC, les SAR, les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les

schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ou encore les plans de gestion des risques d'inondation.

À l'inverse, l'article L. 122-1-15 du même code prévoit que ce sont les PLU, les cartes communales et les programmes locaux de l'habitat qui doivent être compatibles avec les SCOT.

Le **rapport de prise en compte** est moins strict que celui de compatibilité. Il implique qu'un document ne doit pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document. Il vise à assurer que deux normes d'origine différente ne s'ignorent pas, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble, sans pour autant imposer une coordination trop stricte.

Par exemple, l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme prévoit que les SCOT doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique, les plans climat-énergie territoriaux, les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ou encore les schémas régionaux des carrières.

Miroir de l'article L. 4251-4, l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 6, régit quant à lui le rapport du SRADDT avec des normes « supérieures ». Il prévoit ainsi que les SRADDT :

– « *respectent* » les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre I^{er} du code de l'urbanisme ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols,

– « *sont compatibles* » avec :

- les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national,
- les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ⁽¹⁾,
- les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation ⁽²⁾,

– « *prennent en compte* » :

- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ⁽³⁾,
- les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois,
- les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte d'un parc national et la carte des vocations correspondante,
- les orientations fondamentales en matière de développement, de désenclavement et de mise en capacité des territoires ruraux,

(1) Cf. article L. 212-1 du code de l'environnement.

(2) Cf. article L. 566-7 du code de l'environnement.

(3) Cf. article L. 211-1 du code de l'environnement.

- le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, dans les régions comprenant des zones de montagne.

En adoptant l'amendement CD185 de son rapporteur pour avis, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a souhaité ajouter aux orientations stratégiques et objectifs des SRADDT la protection et la restauration de la biodiversité.

Dans la même perspective, votre commission a adopté l'amendement CD148 du rapporteur pour avis visant à insérer dans la liste des règles et documents que le SRADDT doit prendre en compte en application de l'article L. 4251-3 du CGCT les « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »⁽¹⁾.

C. UN DISPOSITIF QUI CHERCHE À LIMITER L'ENCHEVÊTREMENT DES NORMES ET DOCUMENTS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE QUI EXISTENT AU NIVEAU RÉGIONAL

1. Une réforme permettant la réduction du nombre de schémas de planification au niveau régional

Le SRADDT et ses homologues SDRIF, PADDUC et SAR ne sont que **l'un des multiples documents de planification** qui existent à l'échelle régionale et dont la compatibilité n'est pas toujours assurée.

On peut entre autres citer, dans le domaine de l'aménagement du territoire :

- le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT)⁽²⁾ ;
- le schéma régional de l'intermodalité (SRI)⁽³⁾ ;
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)⁽⁴⁾ ;
- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux⁽⁵⁾ ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁽⁶⁾ ;

(1) Les « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » sont élaborées par l'État en association avec un comité national « trames verte et bleue ». Ce document comprend une présentation des choix stratégiques précisant les définitions, les objectifs et les grandes lignes directrices pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ainsi qu'un guide méthodologique précisant notamment les enjeux nationaux et transfrontaliers pour la cohérence écologique de la trame verte et bleue à l'échelle nationale (cf. article L371-2 du code de l'environnement).

(2) Articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports.

(3) Articles L. 1213-3-1 à L. 1213-3-3 du code des transports.

(4) Articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l'environnement.

(5) Article L. 541-13 du code de l'environnement.

(6) Article L. 371-3 du code de l'environnement.

- le schéma régional de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation ⁽¹⁾ ;
- le schéma interrégional de massif ;
- le schéma interrégional du littoral ;
- le schéma régional des carrières ;
- le schéma régional d’aménagement des forêts ;
- le schéma régional de développement touristique.

En outre, **certains de ces schémas sont définis par la région et d’autres par l’État**. Cette situation problématique avait été dénoncée par un rapport d’un groupe de travail commun aux commissions des lois et des finances du Sénat en 2014 ⁽²⁾.

L’évolution du contenu du SRADT permet de résoudre en partie ce problème car le **SRADDT se substitue à plusieurs schémas : le SRADT** (qui contenait lui-même le **SRIT**), le **SRI**, le **SRCAE** et le **plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)**.

Documents remplacés par le SRADDT

Schéma régional d’aménagement et de développement du territoire (SRADT) :

En application de l’article 34 de la loi ° 83-8 du 7 janvier 1983, il définit « *les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d’intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d’une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu’aux projets économiques porteurs d’investissements et d’emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l’environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière* ».

Schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie (SRCAE) :

Les SRCAE ont été créés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement. Ils sont régis par les articles L. 222-1 à L. 222-3 du code de l’environnement.

En application de l’article L. 222-1, ils définissent notamment :

- les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l’énergie ;
- les normes de qualité de l’air propres à certaines zones lorsque les nécessités de leur protection le justifient ;
- les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre, par zones géographiques, en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre, renouvelable et de récupération et en matière

(1) Article L. 214-2 du code de l’éducation.

(2) Rapport n° 1 (2013-2014) de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, « Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ? », fait au nom du groupe de travail de la commission des finances et de la commission des lois.

de mise en œuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique (par exemple, les unités de cogénération) ;

– les parties du territoire favorables au développement de l'énergie éolienne (volet « *schéma régional éolien* »)

Schéma régional de l'intermodalité (SRI)

Le schéma régional de l'intermodalité a été créé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il est régi par les articles L. 1213-3-1 à L. 1213-3-3 du code des transports.

En application de l'article L. 1213-3-1, il :

– coordonne à l'échelle régionale les politiques en matière de mobilité en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique ;

– assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux ;

– définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement ;

– prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports et à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants.

Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)

Cf. A du I de la troisième partie.

La commission a adopté l'amendement CD143 rectifié de votre rapporteur pour avis visant à modifier l'article L. 4251-1 du CGCT dans sa rédaction résultant de l'article 6 du projet de loi pour faire du **schéma régional de cohérence écologique** (SRCE) un volet sectoriel du SRADDT. S'agissant d'un volet sectoriel, le SRCE ne verrait remises en cause ni ses règles d'élaboration ni son contenu. Par ailleurs, la commission a adopté l'amendement CD166 de votre rapporteur pour avis prévoyant des dispositions transitoires pour la mise en œuvre de la mesure.

2. Un contenu obligatoire et un contenu facultatif

Le nouvel article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales fixe **un socle commun de thématiques qui seront reprises dans chaque SRADDT** et qui reprennent celles des SDRAT, SRCAE, SRI et PRPGD. Ainsi, le SRADDT fixe les orientations stratégiques et les objectifs sur le territoire de la région et détermine les modalités de leur mise en œuvre dans les domaines suivants :

- équilibre et égalité des territoires,
- logement,
- intermodalité et développement des transports,
- maîtrise et valorisation de l'énergie,
- lutte contre le changement climatique, pollution de l'air,

– prévention et gestion des déchets.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD185 de votre rapporteur pour avis visant à **compléter cette liste** d'objectifs et d'orientations stratégiques pour **renforcer la prise en compte du développement durable par le nouveau SRADDT**, en y ajoutant :

- la localisation des grands équipements et des infrastructures,
- le désenclavement et l'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux,
- la gestion équilibrée de l'espace et l'égalité des territoires,
- la protection et la restauration de la biodiversité.

En dehors des domaines obligatoirement couverts en application du deuxième alinéa de l'article L. 4251-1, le SRADDT peut fixer des orientations stratégiques et des objectifs dans les domaines relevant des documents régionaux de planification, de programmation ou d'orientation non intégrés au SRADDT, *« lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma »* (cf. troisième alinéa de l'article L. 4251-1 du CGCT). Dans ce cas, *« le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation »*

De manière à renforcer la lisibilité de ce document, la commission a adopté l'amendement CD146 de votre rapporteur pour avis qui réintroduit l'insertion dans le SRADDT d'une *« carte synthétique »* illustrant la stratégie régionale d'aménagement, ce qui avait été supprimé du projet de loi lors des débats au Sénat.

D. UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION QU'IL SERAIT SOUHAITABLE D'ALLÉGER

La procédure d'élaboration du SRADDT est régie par les articles L. 4251-5 à L. 4251-8 créés par l'article 6. Elle se déroulera selon les étapes suivantes :

- Le conseil régional délibérera sur les modalités d'élaboration du SRADDT,

- Une concertation sur les orientations stratégiques du SRADDT aura lieu au sein de la conférence territoriale de l'action publique ⁽¹⁾,

- Le conseil régional débatera sur les orientations stratégiques du SRADDT,

- Des consultations seront réalisées dans le cadre de l'établissement du SRADDT : le conseil régional pourra consulter tout organisme ou personne en vue de l'élaboration du projet de schéma, en sus des organismes et personnes qui, en application de L. 4251-6, participent de droit à l'élaboration du schéma :

- le représentant de l'État dans la région ⁽²⁾,

- les conseils généraux des départements de la région,

- les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme intéressés (EPCI, syndicats mixtes) et EPCI à fiscalité propre qui ne sont pas situés dans le périmètre de ces établissements ;

- les collectivités territoriales à statut particulier situées sur le territoire de la région ;

- le Conseil national de la mer et des littoraux (pour les dispositions relatives aux territoires mentionnés à l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme) ⁽³⁾,

- les Comités de massifs ⁽⁴⁾, le cas échéant,

- le Conseil économique, social et environnemental régional,

- les Chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat de la région.

- Le projet de SRADDT sera arrêté par le conseil régional,

- Le projet de SRADDT sera soumis pour avis :

- aux personnes et organismes prévus à l'article L. 4251-6 (c'est-à-dire celles qui participent de droit à l'élaboration du schéma),

(1) La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a instauré les conférences territoriales de l'action publique. En application de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales créé par cette loi, une CTAP est instaurée dans chaque région. Elle est présidée par le président du conseil régional et peut débattre et rendre des avis « sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ». Elle est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux et de représentants des EPCI et des communes de la région.

(2) Par ailleurs, ce dernier doit porter à la connaissance de la région toutes les informations nécessaires dans les conditions prévues à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

(3) C'est-à-dire « les espaces terrestres, maritimes et lacustres » situés « dans les communes littorales définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » et « dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux », qui en ont fait la demande et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

(4) Comités prévus à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

– à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement,

– à la CTAP.

- Le président du conseil régional soumettra à enquête publique le projet de SRADDT, qui pourra être modifié pour tenir compte des avis recueillis,

- Le SRADDT sera adopté par délibération du conseil régional,

- Le SRADDT sera approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région, qui s'assurera du respect, par le conseil régional, de la procédure d'élaboration prévue par la loi et de la prise en compte des informations qu'il lui aura transmises lors de la procédure de consultation.

Cette procédure pouvant se révéler assez lourde et longue, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté plusieurs amendements tendant à l'alléger :

– l'amendement CD153 de votre rapporteur pour avis visant à fusionner les étapes 1 et 3 en une délibération unique du conseil régional sur les modalités d'élaboration, les orientations et les objectifs du SRADDT, qui aurait lieu à l'issue de la réunion de la CTAP,

– l'amendement CD29 de M. Arnaud Leroy visant à supprimer la soumission du SRADT pour avis à la CTAP, qui est déjà consultée en amont,

– l'amendement CD29 de votre rapporteur pour avis visant à réduire de quatre à trois mois le délai au bout duquel l'avis des personnes mentionnées à l'article L.4251-7 du CGCT est réputé favorable, ce qui conduit à un rétablissement du texte initial proposé par le Gouvernement,

– les amendements CD159 et CD45 de votre rapporteur pour avis et de M. Arnaud Leroy supprimant le système de veto introduit par amendement au Sénat ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la commission a adopté les amendements n° CD164 et CD165 de votre rapporteur pour avis visant à faire évoluer les **modalités de révision** du SRADDT pour revenir aux dispositions initialement proposées par le Gouvernement. En effet, les modifications introduites au Sénat prévoyaient que la révision devait avoir lieu « *dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux* », ce qui posait un problème vis-à-vis de la continuité de l'action publique.

(1) Amendement n°1020 adopté en séance publique qui prévoit que les trois cinquièmes des EPCI et la moitié des départements, s'ils émettent un avis négatif, peuvent contraindre la région à proposer un nouveau projet de SRADDT, qui est alors soumis à la CTAP.

E. DISPOSITIONS TRANSITOIRES DE MISE EN ŒUVRE

L'alinéa 64 de l'article 6 prévoit des dispositions dérogatoires en matière de **délais** pour la mise en place du premier SRADDT. Dans sa rédaction issue des débats au Sénat, il dispose que : *« le premier schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est adopté dans un délai de dix-huit mois à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux. »*

Votre commission a adopté l'amendement CD168 de son rapporteur pour avis visant à accorder davantage de temps aux acteurs territoriaux pour l'élaboration du premier SRADDT, revenant ainsi sur la réduction du délai votée par le Sénat : au lieu des dix-huit mois prévus par le Sénat, elle souhaite que le délai accordé aux régions pour l'élaboration du premier SRADDT passe de dix-huit mois à deux ans.

Par ailleurs, l'article 7 du projet de loi règle les modalités de transition entre les **SRADT en cours d'élaboration ou de révision** et les SRADDT :

« I. – Les procédures d'élaboration et de révision d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire engagées avant la publication de la présente loi demeurent régies par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dans sa rédaction en vigueur à la promulgation de la présente loi.

II. – Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire dont l'élaboration ou la révision a été engagée ou qui ont été approuvés antérieurement à la publication de la présente loi restent régis par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi jusqu'à la date fixée pour leur expiration ou leur abrogation par le conseil régional ou la publication de l'arrêté approuvant un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire en application des articles L. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction résultant de la présente loi. ».

L'article 7 règle également les modalités de transition entre les SRCAE, SRI... et le SRADDT : *« À la date de publication de l'arrêté approuvant le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, l'autorité compétente pour adopter l'un des documents de planification, de programmation ou d'orientation auxquels le schéma se substitue en prononce l'abrogation ».*

II. ACCENTUER LA RATIONALISATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

A. INCITER À LA CONSTITUTION D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE REGROUPEMENT PLUS DE 20 000 HABITANTS, TOUT EN PRENANT EN COMPTE LES SITUATIONS SPÉCIFIQUES

Le processus de rationalisation de la carte intercommunale et de couverture du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est aujourd'hui en voie d'achèvement. **La quasi-totalité des communes isolées sont désormais rattachées à un EPCI à fiscalité propre** : les 563 communes isolées début janvier 2013 qui avaient obligation légale d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre sont désormais rattachées ou font l'objet d'une procédure en cours d'achèvement.

Début 2014, 41 communes de la petite couronne parisienne et 4 îles composées d'une seule commune étaient encore isolées car elles bénéficiaient d'une dérogation législative n'exigeant pas un tel rattachement. Cependant, en application de la loi 27 janvier 2014⁽¹⁾, les 41 communes franciliennes seront intégrées dans la métropole du Grand Paris⁽²⁾.

Les EPCI à fiscalité propre ont désormais une **taille plus importante et englobent des populations plus nombreuses** grâce aux orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui ont porté l'objectif d'une taille minimale des EPCI à 5 000 habitants, hors dérogations pour des zones présentant des caractéristiques spécifiques. Cet objectif est inscrit dans l'article L. 5210-1-1 du CGCT créé par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010⁽³⁾.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Voir page 44.

(3) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales

I. - Dans chaque département, il est établi, au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants, un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales.

II. - Ce schéma prévoit également les modalités de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes existants.

Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres.

Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

Ces propositions sont reportées sur une carte annexée au schéma comprenant notamment les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des schémas de cohérence territoriale et des parcs naturels régionaux.

III. - Le schéma prend en compte les orientations suivantes :

1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ; toutefois, ce seuil de population n'est pas applicable aux établissements publics dont le territoire comprend des zones de montagne délimitées conformément à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ;

2° Une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ;

3° L'accroissement de la solidarité financière ;

4° La réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ;

5° Le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

6° La rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable.

IV. - Un projet de schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département. Il est présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale.

Il est adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. Ils se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le représentant de l'État dans le département saisit pour avis le représentant de

l'État dans le ou les autres départements concernés, qui se prononce dans un délai de trois mois après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale. À défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

Le projet de schéma, ainsi que l'ensemble des avis mentionnés aux deux alinéas précédents, sont ensuite transmis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale qui, à compter de cette transmission, dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable. Les propositions de modification du projet de schéma conformes aux I à III adoptées par la commission départementale de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de ses membres sont intégrées dans le projet de schéma.

Le schéma est arrêté par décision du représentant de l'État dans le département et fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département.

La procédure de révision du schéma est mise en œuvre au cours de l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux, puis tous les six ans au moins à compter de la présentation du projet de schéma révisé à la commission départementale de la coopération intercommunale. Sa mise en œuvre est décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département ou par une résolution adoptée par la commission départementale à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans ce dernier cas, le représentant de l'État dans le département dispose d'un délai d'une année à compter de l'adoption de la résolution pour présenter à la commission départementale un projet de schéma révisé.

V. - Sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans les îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

VI. - Par dérogation au principe de continuité du territoire, pour les départements de Paris, du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, deux communes non contiguës parce qu'elles sont séparées par un bois appartenant à une commune tierce qui n'est pas comprise dans le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent constituer entre elles, et éventuellement avec d'autres communes, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Par dérogation au principe de continuité du territoire et à la condition de respecter le 2° du III, une commune enclavée dans un département différent de celui auquel elle est administrativement rattachée peut appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège est fixé dans son département de rattachement.

VII. - Dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris, telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques, regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble d'au moins 200 000 habitants. Toutefois, il peut être dérogé à ce seuil démographique par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques de certains espaces, en prenant en compte des particularités de la géographie physique, le nombre de communes membres, la densité de population ou la superficie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

La population totale moyenne des EPCI à fiscalité propre atteint près de 29 000 habitants au 1^{er} janvier 2014 contre 23 000 début 2012. Cependant, **la moitié des EPCI à fiscalité propre regroupent entre 5 000 et 20 000 habitants et 12 % moins de 5 000 habitants**, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

RÉPARTITION DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE PAR TAILLE DÉMOGRAPHIQUE AU 1^{ER} JANVIER 2014

EPCI à fiscalité propre comportant	Nombre
Moins de 5 000 habitants	286
<i>dont :</i>	
<i>moins de 700 habitants</i>	4
<i>de 700 à 999 habitants</i>	8
<i>de 1 000 à 1 999 habitants</i>	43
<i>de 2 000 à 4 999 habitants</i>	231
De 5 000 à 9 999 habitants	628
De 10 000 à 19 999 habitants	593
Plus de 20 000 habitants	898
<i>dont :</i>	
<i>de 20 000 à 49 999 habitants</i>	629
<i>de 50 000 à 99 999 habitants</i>	146
<i>de 100 000 à 299 999 habitants</i>	105
<i>300 000 habitants</i>	18
Total	2 405

Source : DGCL – étude d'impact du projet de loi

L'article 14 du projet de loi modifiait le 1^o du III de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, de manière à **porter l'objectif de taille démographique minimale des EPCI de 5 000 à 20 000 habitants**. Cette disposition ayant été supprimée au Sénat⁽¹⁾, votre rapporteur pour avis a souhaité l'assortir de plusieurs dérogations pour en amoindrir l'impact, tout particulièrement en direction des territoires à dominante rurale et à faible densité de population.

Votre rapporteur pour avis estime en effet que la problématique de la taille et donc du nombre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne saurait être abordée par le seul biais du seuil minimal de population. Non seulement il est essentiel de tenir compte de situations spécifiques, qu'elles soient de nature géographique (zones de montagne, territoires îliens ou littoraux) ou démographique (densité de population), mais l'évolution de la carte intercommunale française devrait avant tout viser un objectif de mise en cohérence avec les notions de bassins de vie et de territoires de projets.

À cet égard, le seuil de 20 000 habitants peut apparaître excessif pour nombre de territoires ruraux. Il est à l'inverse insuffisant lorsque des échelles d'action bien supérieures paraissent dès à présent nécessaires dans une logique d'équilibre des forces territoriales, par exemple au niveau des territoires de SCOT.

(1) Amendement COM-482 de MM. Hyest et Vandierendonck, rapporteurs.

Votre rapporteur pour avis regrette que cet aspect n'ait été abordé ni dans le projet de loi initial déposé par le Gouvernement, ni par le Sénat à l'occasion de sa première lecture. Aussi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a-t-elle adopté plusieurs aménagements à l'application du seuil de 20 000 habitants.

L'amendement CD176 insère ainsi deux alinéas dans le IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT pour **permettre au représentant de l'État dans le département de proposer des seuils de regroupement adaptés**, inférieurs à 20 000 habitants, pour tenir compte des caractéristiques démographiques et géographiques du département concerné, sous le contrôle de la commission départementale de coopération intercommunale qui peut s'y opposer :

« Le représentant de l'État dans le département peut soumettre à la commission départementale de coopération intercommunale une proposition d'adaptation du seuil de population qui tienne compte des caractéristiques démographiques et géographiques du département concerné, dans la limite inférieure de 25 % dudit seuil. En cas d'avis négatif motivé et adopté à la majorité des trois cinquièmes de la commission départementale de coopération intercommunale, le représentant de l'État dans le département propose un nouveau projet de périmètre respectant le seuil de population. La commission départementale de coopération intercommunale se prononce alors dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent article.

« Le représentant de l'État dans le département informe les personnes et organes mentionnés aux deuxième et troisième alinéas du présent IV de la proposition d'adaptation qu'il formule et, le cas échéant, du nouveau projet de périmètre respectant le seuil de population de 20 000 habitants ».

Votre rapporteur pour avis souhaitait également offrir un dispositif de dérogation aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre souhaitant s'engager dans une stratégie de regroupement à grande échelle, très au-delà du seuil proposé par le Gouvernement. Il est ainsi proposé à ces intercommunalités de déroger au seuil de 20 000 habitants dès lors qu'elles sont membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) créé en application de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. Il est en effet indispensable que le législateur identifie des dispositifs d'encouragement à des regroupements de grande échelle là où ils font consensus.

L'amendement CD 177 prévoit donc qu'il « *est possible d'adapter le seuil de population mentionné à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui font partie d'un pôle d'équilibre territorial et rural mentionné à l'article L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales regroupant plus de 20 000 habitants* ».

Les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)

Défini par les articles L.5741-1 à L.5741-5 insérés par loi du 27 janvier 2014 dans CGCT, le PETR est un établissement public qui regroupe plusieurs EPCI à fiscalité propre et est régi par les règles applicables aux syndicats mixtes.

Il élabore un projet de territoire qui définit « *les conditions du développement économique, écologique, culturel et social* » dans son périmètre et peut aussi comporter des dispositions « *relatives à toute autre question d'intérêt territorial* » (article L.5741-2 du CGCT).

Il peut mener des actions « *en matière de développement économique d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique* », au nom et pour le compte des EPCI à fiscalité propre qui le constituent et peut se voir confier par ceux-ci l'élaboration, la révision et la modification du SCOT lorsque son périmètre correspond à celui d'un SCOT (articles L.5741-2 et L.5741-3 du CGCT).

Enfin, dans le cadre d'une contractualisation infrarégionale et infradépartementale, il peut mener des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires (article L.5741-3 du CGCT).

Votre rapporteur pour avis a également estimé qu'il convient de poser des modalités particulières pour les établissements publics de coopération intercommunale dont le périmètre a évolué entre le 1^{er} janvier 2012, à la suite de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, et la promulgation de la présente loi. Il apparaît en effet nécessaire d'offrir à ces intercommunalités une période de « repos », sachant que les modifications de périmètre constituent un facteur sinon de paralysie tout au moins d'hésitation, voire de procrastination de l'action intercommunale. Il apparaît tout aussi nécessaire d'autoriser cette même période de repos pour les intercommunalités dont la taille, après modification de leur périmètre sous l'empire de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, approche des 20 000 habitants.

L'amendement CD187 vise ainsi à créer une « **période de repos** » pour les EPCI dont le périmètre a évolué entre le 1^{er} janvier 2012 et la promulgation de la présente loi et prévoit que le périmètre des EPCI à fiscalité propre concernés doit évoluer à l'issue du prochain renouvellement des conseils municipaux.

Dans le même temps, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a supprimé l'**article 15 bis** introduit dans le texte par la commission des lois du Sénat. L'article 15 bis supprimait en effet la dernière phrase du premier alinéa du IV de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme, qui a été insérée dans l'article L. 122-3 dans ce code par l'article 129 de la loi du 24 mars 2014. Cette phrase prévoit que « *sans préjudice des dispositions de l'article L. 123-1-7, il ne peut être arrêté de périmètre de schéma de cohérence territoriale correspondant au périmètre d'un seul établissement public de coopération intercommunale à compter du 1^{er} juillet 2014.* »

Considérant que la pertinence des SCOT repose sur leur périmètre supra-intercommunal et que renoncer à ce périmètre au prétexte d'un relèvement du seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre à 20 000 habitants ne paraît pas

logique, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD178 de son rapporteur pour avis afin de supprimer l'article 15 *bis*.

B. RÉDUIRE LE NOMBRE DE SYNDICATS DE COMMUNES ET DE SYNDICATS MIXTES

Le 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales créé par la loi 16 décembre 2010 dispose que le schéma départemental de coopération intercommunale a pour objectif de favoriser « *la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes* ».

L'objectif de réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes est encore loin d'être atteint. Si la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre a entraîné une réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, on dénombrait encore 13 408 syndicats début 2014. Les plus nombreux sont les syndicats de communes qui représentent 76 % du total (il y a 10 212 syndicats de communes dont 8 979 syndicats intercommunaux à vocation unique et 1 233 syndicats intercommunaux à vocations multiples)⁽¹⁾. En moyenne, il y a 134 syndicats par département, ce qui masque des réalités fort diverses : le nombre de syndicats pour 100 communes varie de 10 à 70 selon les départements – mais cette situation peut s'expliquer par des différences en matière de densité de population.

À la problématique du nombre s'ajoute celle de **l'émiettement des compétences** entre syndicats. Cet émiettement concerne en particulier les compétences relatives au traitement, à l'adduction et à la distribution de l'eau, à l'assainissement et au transport scolaire, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Dans certains départements, la taille de ces structures se trouve souvent inférieure à celle d'un EPCI à fiscalité propre.

TYPES DE COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LES SYNDICATS DE COMMUNES ET LES SYNDICATS MIXTES

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

Source : étude d'impact du projet de loi

(1) Source : étude d'impact du projet de loi

Si la mise en place de **syndicats départementaux uniques** au lieu d'un EPCI à fiscalité propre peut faire sens pour certaines compétences, le trop grand fractionnement des syndicats est par contre un problème car l'exercice des **compétences de réseaux** nécessite d'importants investissements en termes d'infrastructures, ce qui peut être difficile à assumer pour de petits syndicats. Or aujourd'hui 3 113 syndicats exercent des compétences en matière d'eau, dont 2 402 SIVU.

C'est pourquoi l'article 14 (alinéas 7 et 8) du texte en discussion vise à encourager la réduction du nombre de syndicats mixtes en modifiant l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, et votre rapporteur pour avis soutient pleinement cet objectif.

III. AMÉLIORER L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

L'article premier de la loi du 4 février 1995 ⁽¹⁾, qui définit la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire, indique que l'un de ses objectifs est d'assurer « *l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès [...] aux services publics sur l'ensemble du territoire* ». L'article 2 de cette loi dispose que, dans cette perspective, « *l'État assure la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau* ».

Cependant, le principe d'égal accès aux services publics a été affaibli ces dernières années par les restructurations et réorganisations qui ont affecté les services publics. De plus, les outils définis par la loi du 4 février 1995 ont, pour certains, disparu, et, pour d'autres, connu d'importants dysfonctionnements. Enfin, les demandes des usagers ont évolué, notamment avec le renforcement de l'utilisation des outils numériques.

Ces évolutions ont rendu nécessaire une amélioration de la planification et des outils qui permettent de rendre le service public plus proche des citoyens et plus adapté à ces attentes. Cette réforme est notamment l'objet des articles 21 *bis*, 25, 26, 27 et 27 *bis* du projet de loi.

(1) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

A. LUTTER CONTRE LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

1. Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental et de maisons de services au public

a. Une planification défailante

Les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics prévus par l'article 28 de la loi du 4 février 1995 et le décret du 11 octobre 1995 ⁽¹⁾ n'ont pas été actualisés, du fait de l'abrogation de celui-ci par l'article 7 du décret du 21 novembre 2006 ⁽²⁾ ; le décret de 1995 définissait le contenu et les modalités d'élaboration de ce schéma.

Décret n° 95-1101 du 11 octobre 1995 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics

« Art. 5. - Le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics définit, pour une période pluriannuelle, les objectifs à atteindre afin de satisfaire les besoins des habitants et contribuer au développement local, ainsi que les actions nécessaires pour y parvenir.

Art. 6. - Le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics s'applique à l'ensemble des services publics de l'État. Il prend en compte les services des établissements, organismes publics et entreprises nationales sous tutelle de l'État. Il peut s'étendre, avec leur accord, aux services des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi qu'aux services d'associations ou organismes assurant des missions de service public ou d'intérêt général.

Art. 7. - Le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics est élaboré sous la responsabilité du préfet du département, en concertation avec le président du conseil général. Le préfet sollicite, en tant que de besoin, l'accord des collectivités et organismes dont les services sont concernés. Il arrête le schéma départemental, après avoir recueilli l'avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. »

Par ailleurs, les **commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics**, créées par l'article 28 de la loi du 4 février 1995 et le décret du 11 octobre 1995, et dont l'une des missions était, jusqu'en 2006, d'établir ce schéma, ne se réunissent plus, ou se réunissent très exceptionnellement.

(1) Décret n° 95-1101 du 11 octobre 1995 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et au schéma départemental d'organisation et d'améliorations des services publics.

(2) Décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Article 28 de la loi ° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

« Dans chaque département, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, prévue à l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, propose au représentant de l'État dans le département et au président du conseil général les dispositions de nature à améliorer l'organisation et la présence sur le territoire des services publics qui relèvent de la compétence respective de l'État ou du département. Elle est consultée sur le schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. »

Enfin, les **modalités d'organisation des services publics** et la **demande des usagers** ont évolué, ce qui renforce le caractère obsolète des dispositions législatives actuelles. En effet, du fait du processus de décentralisation, les collectivités territoriales jouent un rôle croissant dans l'offre de services, aux côtés de l'État et des opérateurs nationaux. Par ailleurs, l'accès dématérialisé aux services se développe. Enfin, les attentes des usagers ne portent plus seulement sur les services publics mais aussi sur certains services privés, qui font aujourd'hui défaut dans certains territoires, et notamment dans les territoires ruraux. Au cours du débat sur le texte au Sénat en séance publique, M. le secrétaire d'État André Vallini a indiqué que : *« Dans les zones rurales comme dans les zones urbaines éloignées, ces services peuvent être variés. Ils peuvent concerner l'emploi, la formation, les services aux personnes – d'aide à domicile –, les services juridiques – conseils d'avocats –, les services de la sécurité sociale – permanences des caisses primaires d'assurance maladie, par exemple, ou des caisses de retraite. Ils peuvent également consister en la délivrance d'informations locales émanant des communes, du territoire, de la communauté de communes. On peut aussi envisager des locations de bureaux, la présence d'écrivains publics ou de personnes chargées de l'alphabétisation des populations en difficulté... »*⁽¹⁾.

Ces constats rendent nécessaire l'évolution du cadre légal de planification de l'accès des services au public mais aussi des structures qui contribuent à mettre en œuvre cette politique, et notamment les maisons des services publics, qui sont, quant à elles, également affectées par des difficultés de financement.

b. Un réseau des « maisons des services publics » insuffisamment développé

Les maisons des services publics ont été créées par l'article 30 de la loi du 25 juin 1999⁽²⁾ qui introduit un article 29-1 dans la loi du 4 février 1995. La loi du

(1) Séance du 23 janvier 2015.

(2) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

12 avril 2000⁽¹⁾ a créé un statut pour ces maisons, statut qui a été assoupli à l'occasion du vote de la loi du 23 février 2005⁽²⁾.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Art. 27 - Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public. Des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public peuvent également, dans le respect des règles applicables, notamment, en matière de concurrence, participer à une maison des services publics.

Les personnes exerçant dans les maisons des services publics sont régies par les dispositions prévues par leur statut ou leur contrat.

La maison des services publics est créée par une convention signée entre les responsables des services publics et, le cas échéant, des organismes privés, qui y participent. Lorsqu'aucun service de l'État ou de ses établissements publics n'y participe, le projet de convention est communiqué au représentant de l'État dans le département pour information ; dans le cas inverse, il lui est soumis pour approbation.

Cette convention définit le cadre géographique dans lequel la maison des services publics exerce son activité, les missions qui y sont assurées, les modalités de désignation de son responsable, les prestations qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsable peut prendre dans le domaine de compétence de son administration ou signer sur délégation de l'autorité compétente. La convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions. Elle règle les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics ainsi que les modalités d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés pour se déplacer. Les services publics concernés peuvent être proposés, notamment en milieu rural, de façon itinérante dans le cadre géographique défini par la convention.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Art. 27-1 - Pour maintenir la présence dans une commune d'un service public de proximité, la personne publique qui en a la charge peut, dans le respect des règles applicables, notamment, en matière de concurrence, de déontologie et de confidentialité, confier, par convention, l'exécution de ce service à une personne dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public. Dans l'hypothèse où cette personne n'est plus en mesure d'assurer ce service, cette convention précise les conditions du maintien du service public.

Lorsque le service en cause n'incombe pas à l'État ou à ses établissements publics administratifs, le projet de convention est communiqué au représentant de l'État pour information ; dans le cas inverse, il lui est soumis pour approbation.

(1) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

(2) L'article 107 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux modifie l'article 27 et introduit un article 27-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 qui assouplit les règles relatives aux relations entre les maisons des services publics et les organismes privés : ces derniers peuvent désormais être associés à la création de ces maisons et il peut leur être confié, dans le respect des règles de la concurrence, l'exécution d'un service qui ne relève pas d'une mission de service public.

Art.30 - Une convention régie par les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 27 peut être conclue par une personne morale chargée d'une mission de service public avec l'État, une collectivité territoriale ou une autre personne morale chargée d'une mission de service public afin de maintenir la présence d'un service public de proximité.

Art. 30-1 - La convention visée à l'article 30 précise les obligations réciproques des parties contractantes dans l'organisation et la mise en œuvre du service, sa durée, qui ne peut être inférieure à trois ans, les moyens humains, matériels et financiers mis à disposition par les différentes parties ainsi que, en zone de revitalisation rurale et en zone de redynamisation urbaine, le montant des remboursements de l'État prévus par le IV de l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Toute autre collectivité publique ou toute autre personne de droit privé peut, à sa demande, être associée à cette convention, auquel cas les obligations de cette collectivité ou de cette personne sont précisées dans la convention qui comporte un dispositif d'évaluation.

Aucune contribution autre que celles figurant dans la convention ne peut être imposée aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Les maisons de services publics n'ont pas connu un important succès et l'État a mis en place **plusieurs dispositifs pour relancer le développement de ces structures**. Par exemple, une circulaire du 2 août 2006 a créé le label « Relais Services Publics » qui est accordé par le préfet de département aux maisons de services publics répondant à des standards de qualité et leur permet de bénéficier d'un financement de l'État à hauteur de 10 000 euros chaque année pendant au moins trois ans. Par ailleurs, en octobre 2010, l'État a signé un protocole d'accord national intitulé « + de services au public » qui a pour objectif d'élargir l'offre de services disponibles dans les Relais Services Publics et de créer de nouveaux guichets multiservices interadministrations. Il s'agit d'une expérimentation, qui a débuté en 2013 et associe aux services « traditionnels », La Poste, la SNCF, GDF Suez, EDF, la Mutualité sociale agricole, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'allocations familiales et Pôle emploi. Cette expérimentation est également innovante en ce qu'elle favorise l'installation de bornes interactives ou le développement de services par Internet.

Le nombre des maisons de services publics est actuellement évalué à 500, dont 300 Relais Services Publics labellisés par l'État. À l'occasion du débat sur le texte en séance publique au Sénat, M. le secrétaire d'État André Vallini a indiqué que « l'ouverture d'environ 250 maisons de services au public peut être envisagée ». ⁽¹⁾

(1) Séance du 23 janvier 2015.

2. Une réforme répondant aux besoins d'évolution du dispositif, supprimée au Sénat et que votre rapporteur pour avis souhaite rétablir

a. Une amélioration bienvenue des modalités de la planification

L'article 26 du projet de loi **supprime les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics** en abrogeant l'article 28 de la loi du 4 février 1995.

L'article 25 **créé**, en rétablissant un article 26 dans cette même loi, **un nouveau schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public**, qui se **substitue**, à compter du 1^{er} janvier 2016, au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics.

Ce schéma est appelé « *schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services* » et non plus « *schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics* » pour souligner le fait que les pouvoirs publics prennent en compte les nouvelles attentes concernant certains services privés. Le nouvel article 26 de la loi du 4 février 1995 dans sa rédaction résultant de l'article 25 du projet de loi, définit ainsi le contenu de ce schéma : « *Ce schéma définit pour une durée de six ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services et comprend un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental* ». La mise en œuvre des actions inscrites dans ce schéma départemental donne lieu à une convention conclue entre le représentant de l'État dans le département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés.

Ce schéma est élaboré selon la procédure suivante :

- le représentant de l'État dans le département élabore le projet de schéma ;
- il le transmet pour avis aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés ;
- le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est ensuite soumis pour avis au conseil régional et au conseil départemental ;
- à l'issue de ces délibérations, le représentant de l'État dans le département arrête définitivement le schéma.

La commission des lois du Sénat, a, lors de son examen du texte, adopté l'article 25 sans modification. Cependant, en séance publique, cet article a été supprimé ⁽¹⁾ et deux points ont été mis en avant à cette occasion par les auteurs des amendements de suppression : l'empilement des schémas, générateur d'une complexité croissante, et le rôle prépondérant du représentant de l'État dans le département dans l'élaboration de ce schéma.

(1) Amendement n° 104 rectifié de M. Mézard et autres auteurs et amendement n° 696 de M. Mercier et des autres membres du groupe Groupe Union des Démocrates et Indépendants.

Le Gouvernement a souhaité amender⁽¹⁾ cet article en séance publique pour **renforcer le rôle du conseil départemental et des EPCI dans l'élaboration du schéma en en faisant des co-auteurs**, au même titre que le représentant de l'État dans le département. Cependant, du fait de la suppression de l'article 25, cet amendement est tombé.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD179 du rapporteur pour avis **rétablissant l'article 25 du projet de loi en y intégrant cette évolution**, qui lui paraît éminemment souhaitable.

b. Une réforme des maisons de services publics qui répond aux évolutions du contexte juridique et aux attentes des citoyens

L'article 26 du projet de loi re-rédige de manière simplifiée l'article 27 de la loi du 12 avril 2000 qui définit les missions et le fonctionnement des maisons des services publics. Ces maisons, qui *« ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics »*, peuvent rassembler *« des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que des services privés »*.

La **référence aux services privés** est une innovation par rapport à la rédaction antérieure de l'article 27 de la loi du 12 avril 2000. Une autre innovation introduite par la réforme est la possibilité, pour ces maisons, de proposer des **services dématérialisés**. De plus, la nouvelle rédaction de l'article 27 prévoit un renforcement de la prise en compte de **l'accessibilité de ces maisons aux personnes handicapées** : la convention-cadre qui définit, pour chaque maison, les services rendus, le cadre d'action géographique, les conditions de financement, les modalités de fonctionnement et d'emploi des personnels de la maison, doit désormais aussi prévoir *« les modalités d'accès aux services des personnes ayant des difficultés pour se déplacer »*.

Par ailleurs, l'article 26 du projet de loi insère dans la loi du 12 avril 2000 un article 27-2 qui tire **les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH**, dont les principes ont été repris par les textes communautaires du « Paquet Almunia »⁽²⁾. Cette décision juge le financement d'obligations de service public compatible avec

(1) Amendement n° 781 du Gouvernement et sous-amendement oral présenté lors de la séance du 23 janvier 2015.

(2) Le paquet « Almunia » comprend les textes suivants :

- règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général,
- décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général,
- communication relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public,
- communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt.

l'interdiction des aides d'État fixée par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si les conditions suivantes sont réunies :

- les obligations de service public sont clairement définies ;
- la base de calcul de la compensation est objective et transparente ;
- la compensation est inférieure ou égale aux coûts effectivement engendrés ainsi qu'au « bénéfice raisonnable » attendu pour l'exécution de ces obligations ;
- la compensation est fondée sur une analyse des coûts supportés par une « entreprise moyenne, bien gérée ».

Article 27-2 de la loi du 12 avril 2000 dans sa rédaction résultant de l'article 26 du projet de loi

« Dans le cadre des maisons de services au public et en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire.

L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'un appel d'offres en vue de la sélection d'un opérateur de service.

Les obligations de service public imposées à l'opérateur de service sélectionné font l'objet d'une compensation par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le montant de cette compensation est indiqué dans l'appel d'offres.

Les modalités régissant cet appel d'offres ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Enfin, l'article 26 procède à un « nettoyage » des codes pour tirer les conséquences de ces réformes, en abrogeant les articles devenus redondants ou inadaptés (articles 30 et 30-1 de la loi du 12 avril 2000, article 28 de la loi du 4 février 1995 et article 15 de la loi du 9 janvier 1985) et en réécrivant les articles les articles 29 et 29-1 de la loi du 4 février 1995.

La commission des lois du Sénat, a adopté, en le modifiant par un amendement rédactionnel ⁽¹⁾, l'article 26. Cependant cet article a été supprimé en séance publique ⁽²⁾.

Attachée à la pérennisation et au développement des maisons de services au public, qui se révèle d'une importance particulière dans les territoires ruraux et les territoires urbains délaissés, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD180 de son rapporteur pour avis **rétablissant l'article 26** dans sa rédaction résultant des délibérations de la commission des lois du Sénat.

(1) Amendement n°COM-506 de M. Hyest, rapporteur.

(2) Amendement n° 106 rectifié de M. Mézard et autres auteurs et amendement n° 920 de M. Favier et autres auteurs.

En complément de l'article 26, un **article 21 bis** a été introduit en commission des lois au Sénat ⁽¹⁾, qui a été adopté sans modification en séance, alors même que l'article 26 était supprimé.

L'article 21 *bis* a pour but d'intégrer la compétence relative à la création et à la gestion des maisons de services au public au sein des compétences obligatoires des communautés urbaines et des métropoles, en modifiant les articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

Votre rapporteur pour avis, considérant que cette initiative n'est pas appropriée, a présenté un amendement CD54 de **suppression** de l'article 21 *bis*, qui a été adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

B. ENCOURAGER L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

L'article 27 du présent projet de loi améliore la rédaction des articles L. 1425-1 et L.1425-2 du code général des collectivités territoriales, qui définissent les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent intervenir de manière à renforcer l'offre de service à la population dans le domaine numérique, pour rendre l'intervention des acteurs territoriaux plus efficace et mieux coordonnée.

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales créé par la loi du 21 juin 2004 ⁽²⁾ dispose que, pour renforcer l'offre de services à la population dans le domaine numérique, ces collectivités et groupements peuvent :

- établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques,
- acquérir des droits d'usage,
- acheter des infrastructures ou réseaux existants,
- mettre des infrastructures et des réseaux de communications électroniques à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.

Les acteurs territoriaux peuvent intervenir dans **un domaine assez large** : réseaux satellitaires, réseaux permettant l'accès à l'Internet haut ou très haut débit, réseaux destinés à la diffusion de services audiovisuels par câble...

Cependant, pour intervenir, il faut qu'ils aient constaté une **carence de l'initiative privée** dans ce domaine.

(1) Amendement n°COM-500 de MM. Hiest et Vandierendonck, rapporteurs.

(2) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

- **Le problème du financement**

Cependant, l'intervention des acteurs territoriaux se heurte à un **problème de financement**. Aujourd'hui, les membres d'un syndicat mixte compétent en matière d'établissement d'un réseau de communications électroniques ne peuvent financer les actions de ce syndicat qu'au moyen de contributions inscrites en **section de fonctionnement** de leur budget.

Or il s'agit d'investissements à long terme et il serait donc légitime que les membres du syndicat puissent financer ces actions en s'appuyant sur la section d'investissement de leur budget et sur le recours à l'emprunt.

C'est pourquoi l'article 27 du projet de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait l'insertion d'un article L. 5722-11 dans le code général des collectivités territoriales qui disposait qu'un syndicat mixte pouvait « *recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée limitée à dix ans* » à compter de la promulgation de la loi actuellement en discussion.

Le Sénat a remplacé la création de cet article par la modification de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾. La **possibilité de recevoir des fonds de concours** est étendue à l'ensemble des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales et la durée de cette mesure est portée à trente ans.

- **Les difficultés liées à l'enchevêtrement des compétences**

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales donne une **compétence facultative** dans ce domaine à l'ensemble des collectivités ⁽²⁾, ce qui pose aujourd'hui problème : en habilitant à la fois l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir dans l'aménagement numérique du territoire, sans préciser les modalités d'organisation de cette compétence, et notamment celle d'un transfert préalable de la compétence lorsqu'elle est exercée par un groupement, la rédaction actuelle de l'article L. 1425-1 du CGCT entraîne un manque de lisibilité de l'action publique locale et ouvre la voie à un déploiement non coordonné de différents projets de réseaux, ce qui pourrait entraîner des gaspillages de ressources publiques.

(1) Amendement n°COM-18 de M. Pointereau, rapporteur au nom de la commission du développement durable et sous-amendement n° COM-507 de MM. Hyest et Vandierendonck, rapporteurs au nom de la commission des lois ; amendement rédactionnel n° 1068 de MM. Hyest, rapporteur au nom de la commission des lois déposé en séance publique.

(2) « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, [...] établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. ».

C'est pourquoi l'article 27 du projet de loi modifie l'article L. 1425-1 et prévoit que : « *Les collectivités territoriales et, dans le cas où la compétence leur a été préalablement transférée, leurs groupements peuvent [...] établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques. Le cas échéant, ils peuvent acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.* »

Par ailleurs, il modifie l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales créé par l'article 23 de la loi du 17 décembre 2009⁽¹⁾ qui définit les **schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique**. Ceux-ci « *visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé* » en recensant les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, en identifiant les zones qu'ils desservent et en présentant une stratégie de développement de ces réseaux permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ils ont une valeur indicative.

Un schéma directeur territorial d'aménagement numérique recouvre le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région entière. Il est **établi** à l'initiative des collectivités territoriales, **par les départements ou la région concernés** ou par un **syndicat mixte** ou un **syndicat de communes** (existant ou créé à cet effet) **dont le périmètre recouvre l'intégralité du territoire couvert par le schéma**. La rédaction actuelle du quatrième alinéa de l'article L.1425-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *lorsque le territoire de la région ne comporte qu'un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique élaboré par le conseil régional, ce schéma directeur peut être remplacé ou révisé par le volet consacré à l'aménagement numérique du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.* »

L'article 27 adapte cet alinéa à la nouvelle rédaction de l'article L. 4251-1 du CGCT introduit par l'article 6, qui substitue le SRADDT au SRADT. Cet article prévoit désormais que, lorsqu'un conseil régional a établi un schéma directeur territorial d'aménagement numérique sur l'ensemble de son territoire, **ce schéma peut être inséré dans le SRADDT**.

Par ailleurs, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD181 du rapporteur pour avis qui tend à **renforcer le rôle de la région** dans la mise en place de ce schéma.

Enfin, la commission a adopté sans modification **l'article 27 bis** introduit par le Sénat⁽²⁾. Cet article, qui insère un article L. 34-8-5 dans le code des postes et des communications électroniques, a pour objectif de mettre en œuvre une

(1) Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

(2) Amendement n° 115 rect. bis de M. Mézard et autres auteurs.

obligation de couverture des zones de téléphonie mobile 2G dites « grises »⁽¹⁾ et « blanches »⁽²⁾, en recourant à la prestation d'itinérance locale⁽³⁾ ou à la mutualisation des infrastructures.

IV. DISPOSITIONS RELATIVES AUX MÉTROPOLIS À STATUT PARTICULIER DE PARIS ET D'AIX-MARSEILLE

La loi du 27 janvier 2014 précitée de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), qui a créé un régime juridique complet pour les métropoles, a prévu que trois d'entre elles auraient un statut particulier, compte tenu de leur étendue territoriale et de leur poids démographique : Paris, Lyon et Aix-Marseille.

La métropole de Lyon est une réalité depuis le 1^{er} janvier 2015. La création de la Métropole du Grand Paris et de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence est prévue pour le 1^{er} janvier 2016. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République comporte **plusieurs articles, tous introduits au Sénat** (sauf l'article 14, alinéa 13), visant à compléter les règles applicables à ces deux entités.

A. D'IMPORTANTES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME JURIDIQUE DE LA FUTURE MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

1. La création de la Métropole du Grand Paris par la loi « MAPTAM »

La dynamique visant à affirmer la place de Paris dans le classement des métropoles mondiales a été engagée avec le projet du « Grand Paris » créé par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010, dont le volet central est la création d'un nouveau réseau de transports en commun mais qui inclut également des dispositions relatives à la construction de logements, avec pour objectifs principaux le développement économique, une réduction des inégalités territoriales et la création d'emplois.

Quatre ans plus tard, la question de la gouvernance a été traitée par la loi « MAPTAM » précitée, qui prévoit la création, au 1^{er} janvier 2016, de la « Métropole du Grand Paris » (MGP) sous la forme d'un établissement public de coopération intercommunale fiscalité propre et à statut particulier.

(1) Zone qui n'est couverte par aucun opérateur de radiocommunications mobiles.

(2) Zone couverte par un nombre insuffisant d'opérateurs de radiocommunications mobiles.

(3) Prestation fournie par un opérateur de radiocommunications mobiles à un autre opérateur de radiocommunications mobiles en vue de permettre, sur une zone qui n'est couverte, à l'origine, par aucun opérateur de radiocommunications mobiles de deuxième génération, l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second.

a. Périimètre

La MGP regroupera Paris et les 124 communes des trois départements de « petite couronne » (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), et se substituera aux 19 EPCI à fiscalité propre qui existent aujourd’hui dans le périmètre de la petite couronne. Le périmètre de la future MGP rassemble 6,7 millions d’habitants (en 2014), attire 46,8 millions de visiteurs par an, et se caractérise par une densité d’habitants au kilomètre-carré près de 9 fois supérieure à la densité régionale.

Les 45 communes limitrophes, situées dans les départements de grande couronne (Essonne, Val-d’Oise, Seine-et-Marne, Yvelines), pourront décider d’intégrer la métropole dans les conditions définies par la loi.

b. Gouvernance

La MGP sera gouvernée par un **conseil métropolitain**, constitué d’environ 300 conseillers : un conseiller pour chaque commune, et un conseiller supplémentaire par commune à raison d’un pour 25 000 habitants. Le président de la métropole sera élu par le conseil métropolitain, à la majorité absolue. Un organe consultatif, le conseil de développement, sera composé de personnalités extérieures à la métropole (acteurs socio-économiques, sociaux et culturels).

La MGP sera organisée en **territoires** d’un seul tenant et sans enclave d’au moins 300 000 habitants. La commune de Paris constituera l’un de ces territoires. Dans chacun d’eux sera créé un conseil de territoire composé de délégués des communes incluses dans son périmètre. Le périmètre des territoires sera fixé par décret en Conseil d’État, après consultation des communes et des EPCI à fiscalité propre concernés. Chaque conseil de territoire désignera un président (qui ne peut pas être le président de la métropole). Ces territoires n’ont pas la personnalité juridique, ni l’autonomie fiscale.

c. Compétences

Selon la loi MAPTAM, la métropole exercera des compétences en matière :

- d’aménagement du territoire métropolitain,
- de développement économique, social et culturel d’intérêt métropolitain,
- de logement et de politique sociale de l’habitat,
- de politique de la ville,
- de protection de l’environnement et du cadre de vie.

La métropole va se doter :

➤ d’un plan local d’urbanisme, regroupant les plans de territoire élaborés par les conseils de territoire (qui tiennent lieu de plans de secteur) ;

➤ de programmes d'action en vue de lutter contre la pollution de l'air et favoriser la transition énergétique ;

➤ d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

L'ensemble du projet métropolitain de la MGP doit participer à la mise en œuvre du Schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF).

Parmi les compétences que la métropole va exercer « *de plein droit, en lieu et place de ses communes membres* », plusieurs ⁽¹⁾ nécessitent, pour être exercées, la reconnaissance de leur « *intérêt métropolitain* ». Celui-ci devra être défini au plus tard deux ans après la création de la métropole.

D'autres compétences ne seront pas transférées automatiquement des communes vers la métropole, mais pourront être transférées si celles-ci le décident.

La loi MAPTAM a prévu :

– qu'une mission de préfiguration sera chargée de préparer les conditions de création de la MGP, et que cette mission devra achever ses travaux au 30 juin 2016 ;

– que simultanément à la préfiguration de la MGP, un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) devra être élaboré pour faire émerger des pôles d'équilibre dans les départements de grande couronne (article 11).

La mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris (MGP)

Créée par décret du 19 mai 2014, la mission de préfiguration est présidée par le préfet de la région d'Île-de-France et le président du syndicat mixte Paris Métropole ⁽²⁾. Elle comprend un conseil des élus, instance politique mis en place en juillet 2014 et composé de 225 membres, et un conseil des partenaires socio-économiques réunissant les représentants de 60 organismes (Chambre de commerce et d'industrie, CGPME, syndicats, associations, HAROPA Port de Paris, Société du Grand Paris, La Poste...).

La mission de préfiguration est chargée d'élaborer les rapports prévus par la loi MAPTAM à l'attention soit du Gouvernement, soit du futur exécutif de la MGP. Elle est notamment chargée d'une réflexion sur les conditions budgétaires et juridiques de la création de la métropole, sur la définition de l'intérêt métropolitain, sur le pacte financier et fiscal qui liera la métropole et ses communes, sur les conséquences de la création de la métropole sur les personnes concernées, et sur la définition des périmètres des territoires. Ces réflexions sont menées dans le cadre de cinq groupes de travail thématiques. Les rapports produits par la mission sont soumis au vote du conseil des élus.

Le premier rapport de la mission a été présenté fin septembre 2014, et a servi de base à la résolution du conseil des élus du 8 octobre 2014 qui a formulé des propositions de modification de l'article 12 de la loi MAPTAM.

(1) Notamment : la constitution de réserves foncières, la création de zones d'activité industrielle, la construction d'équipements sportifs...

(2) Paris Métropole est un syndicat mixte d'études créé en 2009 qui regroupe plus de 200 collectivités de l'agglomération parisienne (communes, groupements de communes, l'ensemble des départements d'Île-de-France et la région).

2. L'article 14, alinéa 13, du projet de loi

Le régime de l'intercommunalité fait l'objet, dans l'article 14 du présent projet de loi, d'une disposition spécifique directement liée au processus d'émergence de la métropole de Paris.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a introduit dans le code général des collectivités territoriales un objectif de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, objectif assorti d'une dérogation au profit des communes de Paris et de la petite couronne et d'une exemption, pour ces communes, du principe de continuité territoriale des périmètres intercommunaux. L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par cette loi du 16 décembre 2010, dispose :

« I.- Dans chaque département, il est établi, (...), un schéma départemental de coopération intercommunale prévoyant une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales. (...)

« V.- Sur le territoire des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans les îles maritimes composées d'une seule commune, les schémas départementaux de coopération intercommunale ne sont pas dans l'obligation de prévoir la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »

Considérant que la création de la MGP, compte tenu de son régime spécifique, permet de supprimer cette dérogation et cette exemption (qui n'ont plus lieu d'être puisque le territoire en question sera désormais constitué en un seul EPCI), le Gouvernement y a procédé, dans l'article 14 du présent projet de loi.

Le Sénat a conservé cette disposition.

3. L'article 17 septdecies introduit au Sénat

La résolution adoptée le 8 octobre 2014 par le conseil des élus de la mission de préfiguration affirmait la nécessité de modifier de manière significative l'article 12 de la loi MAPTAM, relatif à la métropole du Grand Paris. Cinq questions étaient ainsi de nouveau posées : quel calendrier pour la « montée en charge » des compétences de cette métropole à statut particulier ? Quels statuts pour la métropole et ses territoires ? Quel partage des recettes fiscales entre ces deux niveaux ? Quelles compétences de gestion (c'est-à-dire autres que « stratégiques » ou « programmatoires ») pour la métropole ? Enfin, quel périmètre géographique pour la MGP ?

a. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Dans le cadre de l'examen en séance publique au Sénat, le Gouvernement a présenté un amendement de modification de l'article 12 de la loi MAPTAM, dont les propositions principales sont les suivantes :

- l'attribution aux territoires, qui deviennent des établissements publics territoriaux (EPT), de la personnalité morale sous forme de syndicats de communes ;

- l'élargissement possible du périmètre géographique de la MGP aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre dans lesquels se trouvent des infrastructures aéroportuaires ;

- le remplacement du plan local d'urbanisme (PLU) métropolitain, accompagné de plans de secteurs par territoire, par des PLU intercommunaux (un par territoire) harmonisés avec un SCOT métropolitain ;

- un transfert aux EPT, dès leur création, des Offices publics de l'habitat ;

- un transfert des compétences « opérationnelles » (logement, environnement, énergie) décalé dans le temps : ces compétences ne seront exercées par la métropole qu'une fois la stratégie définie par elle, et au plus tard le 1^{er} janvier 2018, soit deux ans après l'installation de la MGP ; en matière d'énergie par exemple, l'amendement du Gouvernement transfère aux EPT pour la période 2016-2017 la compétence de concession pour la distribution publique d'électricité et de gaz, ainsi que pour les réseaux de chaleur et de froid, ces compétences ayant ensuite vocation à être exercées par la métropole ;

- une « remontée » progressive de la fiscalité professionnelle ⁽¹⁾ vers la métropole : d'abord la CVAE (dès la création de la MGP), puis, progressivement, la CFE en deux étapes : les territoires feront converger les taux de la CFE, qui sera ensuite affectée à la métropole.

La MGP percevra ainsi, au terme d'une période transitoire, les produits de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

(1) La taxe professionnelle, supprimée en 2010, a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET). Cet impôt est composé de deux parts : la CVAE, assise sur la valeur ajoutée des entreprises et dont le taux est fixé au niveau national, et la CFE dont le taux est fixé localement par chaque intercommunalité ou commune isolée qui la perçoit.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Le dispositif proposé par le Gouvernement a fait l'objet de nombreux sous-amendements. Plusieurs d'entre eux ont été adoptés ⁽¹⁾, apportant notamment les modifications suivantes :

- permettre aux **communes limitrophes** de la MGP de bénéficier d'un délai supplémentaire pour se prononcer sur leur adhésion à celle-ci (jusqu'à deux mois après la publication de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) ;

- permettre à la métropole, pour assurer la cohérence entre les schémas directeurs **d'aménagement numérique**, d'élaborer un schéma métropolitain en la matière ;

- exclure **la distribution de gaz** du processus de transfert de compétence (aux EPT, puis à la métropole), afin que le réseau existant qui couvre l'ensemble de l'Île-de-France demeure géré par l'actuelle autorité concédante ;

- permettre à la métropole de **déléguer** par convention à un EPT tout ou partie de l'exercice des compétences qui lui auront été transférées par les communes, à l'exception des compétences de planification (élaboration du SCOT, programme de l'habitat, plan climat-énergie) ;

- permettre à la métropole de créer, à destination des EPT et des communes, un « **fonds métropolitain de soutien à l'investissement** » ayant pour objet la réduction des inégalités territoriales et le soutien au financement d'équipements.

c. Les modifications apportées par votre commission

L'article 17 *septdecies* prévoit que les EPT exerceront l'administration des offices publics de l'habitat (OPH) précédemment rattachés aux communes ou à leurs groupements situés dans leur périmètre, à compter de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, ou au plus tard au 31 décembre 2017. Votre commission a adopté un amendement de MM. Jacques Alain Bénisti et Martial Saddier, ajoutant que, pour les OPH de la ville de Paris, le financement du fonctionnement et de l'investissement du parc immobilier *extramuros* doit être assuré par l'EPT de Paris, car actuellement la ville de Paris ne finance que les investissements de ces OPH.

La commission a également adopté deux amendements des mêmes auteurs visant à pérenniser au-delà de 2020 les ressources budgétaires de la métropole.

(1) La plupart des sous-amendements sénatoriaux adoptés l'ont été contre l'avis du Gouvernement ; aussi le Gouvernement a-t-il déposé, en vue de l'examen par la commission des Lois à l'Assemblée nationale, des amendements visant à revenir sur ces modifications.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES À L'ÎLE-DE-FRANCE

1. Le processus de regroupement intercommunal en grande couronne francilienne

a. L'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) pour la grande couronne

- Les dispositions de la loi « MAPTAM »

Les articles 10 et 11 de la loi « MAPTAM » ont prévu un dispositif spécifique pour assurer l'achèvement de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne, dont le périmètre correspond au territoire situé entre les limites géographiques de la future Métropole du Grand Paris et celles de la région d'Île-de-France (Essonne, Yvelines, Seine-et-Marne et Val d'Oise) :

Dans ces quatre départements la taille minimale pour les intercommunalités ayant leur siège dans l'aire urbaine de Paris est fixée à 200 000 habitants (une possibilité de dérogation à ce seuil est toutefois prévue).

Une « commission régionale de la coopération intercommunale » est créée sur ce territoire, présidée par le préfet de région et composée de représentants des quatre départements, des membres des commissions départementales de la coopération intercommunale, et d'un représentant du conseil régional. La commission compte 84 membres, dont 79 élus.

Un projet de schéma régional de coopération intercommunale élaboré par le préfet de région devait être présenté à cette commission régionale avant le 1^{er} septembre 2014, accompagné des avis émis sur ce projet par les conseils municipaux des communes et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre. La commission régionale devait émettre sur le projet un avis, comportant le cas échéant des propositions de modification du projet ; si ces propositions recueillent, au sein de la commission, la majorité qualifiée définie par l'article 11 de la loi MAPTAM, elles sont intégrées au projet. Le schéma devra ensuite être arrêté (avant le 28 février 2015) par le préfet de région.

Une fois ce schéma publié, les préfets de départements devront définir par arrêté, avant le 1^{er} juillet 2015, les projets de périmètre portant création d'un EPCI à fiscalité propre ; cette création sera ensuite prononcée, si elle recueille l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés ⁽¹⁾.

- État d'avancement du projet de SRCI

Le projet de schéma a été élaboré dans les délais, puisque le préfet de la région d'Île-de-France l'a présenté à la commission régionale le 28 août 2014. La

(1) Majorité qualifiée définie également par l'article 11.

nouvelle carte de l'intercommunalité de la grande couronne francilienne ainsi proposée comporte 63 EPCI à fiscalité propre (au lieu de 94 actuellement), dont 11 auront leur siège dans l'unité urbaine de Paris (au lieu de 41 aujourd'hui).

Pour cette catégorie d'EPCI, le nombre moyen de communes par EPCI passerait de 8 à 31, et la population moyenne de ces EPCI passerait d'un peu moins de 95 000 habitants, à près de 350 000. Parmi ces 11 EPCI devant obligatoirement regrouper au moins 200 000 habitants, il est proposé de constituer trois grands ensembles interdépartementaux autour des pôles de Versailles-Saint-Quentin-Saclay (800 000 habitants), Évry-Corbeil-Sénart (530 000 habitants) et Roissy (345 000 habitants).

Le projet a été soumis pour avis à tous les organes délibérants des communes et des EPCI de grande couronne (soit 1 281 organes au total), le préfet de région ayant considéré que même les communes des EPCI n'ayant pas leur siège dans l'aire urbaine pouvaient utilement participer à la concertation.

Le 11 décembre 2014, lors de sa deuxième réunion, la commission régionale a constaté que la majorité des communes et EPCI qui ont adopté un avis se sont prononcés **contre** le projet. La concertation se poursuit donc entre le représentant de l'État et les élus.

b. Un calendrier d'élaboration prolongé

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement visant à reporter d'un an chaque étape de l'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale, en commençant par fixer au 28 février 2016, au lieu du 28 février 2015, la date limite pour que le schéma soit arrêté par le préfet de région.

Le Gouvernement a déposé un amendement de suppression de cet article, en faisant valoir que les travaux d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France progressent et qu'il n'y a donc pas lieu de repousser la date d'achèvement de la rationalisation de la carte intercommunale dans cette région. Mais lors de l'examen en séance publique le Sénat a rejeté cet amendement.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée a adopté l'article 17 *bis* sans modifications.

c. Des précisions apportées sur la modification ultérieure du périmètre des EPCI

Lors de l'examen en séance publique au Sénat, le Gouvernement a présenté un amendement, qui a été adopté, afin d'apporter des précisions sur les règles applicables aux éventuelles modifications, ultérieures à la mise en place des EPCI du SRCI, du périmètre d'un de ces EPCI :

– en cas de modification du périmètre d'un des EPCI prévu par le SRCI par l'adjonction de communes nouvelles, le transfert des compétences de ces communes à l'EPCI entraîne de plein droit celui des biens, équipements et services publics correspondants, en application de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales ;

– la fusion de ces EPCI est possible, et si elle est opérée, l'établissement public issu de la fusion exerce les compétences de celui d'entre eux qui en possédait le plus, en application de l'article L. 5211-41-3 du même code.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée a adopté l'article 17 *quater* sans modification.

2. Le Grand Paris des transports : création d'une procédure de révision du schéma d'ensemble

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises devait, à l'origine, comporter une habilitation à légiférer par ordonnance pour combler une lacune de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 sur le Grand Paris.

Cette loi de 2010 a défini la procédure d'élaboration du "schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris", document fondateur du projet "Grand Paris Express" et de ses 4 nouvelles lignes de métro. Mais la loi de 2010 ne prévoyait aucune procédure permettant de modifier ce schéma d'ensemble après son adoption.

Le projet de loi d'habilitation proposait de définir une procédure de révision par ordonnance. Le Sénat a rejeté cette disposition, considérant que l'enjeu était trop lourd pour faire l'objet d'une habilitation.

Il revient donc au législateur d'instituer directement cette procédure de révision qui n'est à ce jour pas nécessaire mais qui, vu l'ampleur et la complexité du projet de réseau de transport désormais dénommé "Nouveau Grand Paris", pourrait s'avérer utile.

Votre commission a adopté un amendement présenté par ses co-rapporteurs chargés du suivi de l'application de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris, MM. Yves Albarello et Alexis Bachelay, afin de définir, en complétant cette loi, une procédure de révision du schéma d'ensemble, lorsque des évolutions remettront en cause ses caractéristiques principales, en précisant notamment les modalités de consultation des collectivités territoriales et du public.

C. LES MODIFICATIONS DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA FUTURE MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

1. Principales caractéristiques de la métropole définies dans la loi MAPTAM

La métropole d'Aix-Marseille-Provence sera créée au 1^{er} janvier 2016 par la fusion des six groupements intercommunaux existants de ce territoire (une communauté urbaine, trois communautés d'agglomération et un syndicat d'agglomération nouvelle), et comptera ainsi 93 communes pour 1,8 million d'habitants.

Comme la métropole de Paris, la métropole d'Aix-Marseille sera gouvernée par un conseil métropolitain et organisée en territoires dépourvus de l'autonomie juridique mais qui pourront recevoir certaines compétences.

La métropole exercera :

– **des compétences de plein droit**, qui étaient exercées jusqu'à présent soit par les EPCI, soit par les communes, et **relevant de six domaines** : développement et aménagement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace métropolitain (constitution de réserves foncières, SCOT, plan de déplacements urbains, réseaux de télécommunications...) ; politique locale de l'habitat (aides financières au logement social, PLH...) ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, services d'incendie et de secours...) ; protection de l'environnement et politique du cadre de vie (gestion des déchets ménagers, lutte contre la pollution de l'air, plan climat-énergie...) ;

– **la gestion des routes départementales**, qui sera transférée obligatoirement à la métropole au plus tard le 1^{er} janvier 2017 ;

– **des compétences « temporaires »**, précédemment intégrées par certains EPCI à la demande des communes (en matière sportive, culturelle et sociale), que la métropole va exercer pendant deux ans avant de décider soit de les conserver, soit de les rendre aux communes ;

– **des compétences facultatives par délégation** : la métropole pourra demander à l'État, au conseil régional et aux conseils généraux la délégation de certaines compétences (grands équipements, lycées, collèges, fonds de solidarité pour le logement...).

La fiscalité transmise par les EPCI à la métropole comportera la part intercommunale de la fiscalité des ménages (taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxes sur le foncier bâti et non bâti, taxe additionnelle sur le non bâti) et la fiscalité des entreprises (CFE, CVAE, IFRER et taxe sur les surfaces commerciales).

2. Les dispositions complémentaires introduites par le Sénat dans le projet de loi

Outre plusieurs dispositions n'entrant pas dans le champ de la saisine pour avis ⁽¹⁾, le Sénat a introduit quatre dispositions relatives à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, que votre commission a adoptées sans modifications :

a. Les compétences respectives des territoires et de la métropole pour l'élaboration des SCOT et des PLU

La loi MAPTAM a inscrit l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) parmi les compétences obligatoires détenues par toute métropole. Mais la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR ») a interdit l'élaboration d'un SCOT par un seul EPCI. Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Jean-Claude Gaudin, devenu l'article 15 *ter* du projet de loi, pour introduire une dérogation à cette interdiction au bénéfice de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

D'autre part, l'article 15 *ter* a clarifié les rôles respectifs du conseil métropolitain, des conseils de territoire et des communes membres en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), pour :

– confier à chaque conseil de territoire les opérations d'élaboration d'un PLU, en respectant les orientations stratégiques définies par le conseil métropolitain,

– faire approuver les PLU ainsi élaborés par le conseil de la métropole,

– permettre à la métropole d'achever l'élaboration des SCOT et des PLU dont l'élaboration a été engagée avant sa création.

b. La possibilité de déléguer des compétences plus nombreuses aux territoires

Introduit par un amendement du Gouvernement, l'article 17 *decies* du projet de loi augmente le nombre des compétences dont la métropole d'Aix-Marseille-Provence peut déléguer l'exercice aux territoires. Il prévoit une période transitoire pendant laquelle ces compétences seront automatiquement déléguées aux territoires jusqu'en 2020 (sauf opposition du conseil de la métropole à la majorité qualifiée), afin que le conseil de la métropole concentre son activité, les premières années, sur le projet métropolitain, les questions de mobilité et la définition des schémas d'ensemble.

(1) *Articles 17 quinquies (sur les services d'incendie et de secours), 17 sexies et 17 septies (modalités de désignation des conseillers métropolitains), 17 octies et 17 duodécies (relatifs aux personnels), et 17 nonies (sur les présidents des conseils de territoire).*

c. Le pacte de gouvernance, financier et fiscal

Introduit par un amendement du Gouvernement, l'article 17 *undecies* du projet de loi dispose que le conseil de la métropole adoptera, dans les six mois suivant sa création et après avis de chaque conseil de territoire (adopté à la majorité qualifiée), un « pacte de gouvernance, financier et fiscal » pour définir une stratégie d'exercice des compétences et les relations financières entre la métropole et ses territoires. Ce pacte précisera notamment les modalités de répartition des dotations de gestion entre les territoires, en application de critères que le conseil de la métropole fixera, afin de garantir la couverture financière des charges correspondant aux compétences déléguées.

d. Une période transitoire pour le transfert des compétences conservées par les communes

L'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales créé par la loi MAPTAM dispose que la métropole d'Aix-Marseille-Provence exercera les compétences qui ont été, avant sa création, transférées par les communes aux six EPCI. L'article 23 A introduit par le Sénat a modifié cet article pour que celles des compétences dévolues à la métropole qui n'avaient pas été transférées par les communes aux EPCI continuent d'être exercées par les communes jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

e. La compétence de concession des plages

Dans le droit commun des métropoles tel qu'établi par la loi MAPTAM, chaque métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes, la compétence d'autorité concessionnaire pour les plages (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales). L'article 23 A du projet de loi permet à la métropole d'Aix-Marseille-Provence de déroger à cette disposition, en restituant cette compétence aux communes, le territoire de cette métropole ayant la particularité d'avoir 57 kilomètres de côtes avec 21 plages aux caractéristiques très différentes.

DEUXIÈME PARTIE : RÉORGANISER LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Votre rapporteur pour avis observe que le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République faisait suite à la déclaration de politique générale du 8 avril 2014 dans laquelle le Premier Ministre précisait : « *mon dernier objectif est d'engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. Je mesure l'ampleur de ce changement. Il nous faudra notamment répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux. Ce changement donnera lieu à un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens. Mais il est désormais temps de passer des intentions aux actes.* »

Si votre rapporteur pour avis partageait la vision d'une réorganisation territoriale fondée, d'une part, sur de grandes régions, désormais réduites au nombre de 13 et, d'autre part, sur des intercommunalités ayant vocation à augmenter leur taille critique dans les territoires où cette perspective est possible, force est de constater que le Gouvernement a renoncé à l'objectif de suppression des conseils départementaux. Dans ce contexte, il existe un profond décalage entre les motivations à l'origine du projet de loi, sa volonté en particulier de « dévitaliser » les conseils départementaux, notamment dans le domaine des transports, et les garanties désormais apportées à leur maintien.

Par ailleurs, dans ses réflexions, votre rapporteur pour avis a souhaité tenir compte du contexte électoral dans lequel intervient la discussion du projet de loi, les prochaines élections départementales étant convoquées les 22 et 29 mars prochains. Il apparaît en effet pour le moins maladroit que l'avenir de plusieurs compétences départementales demeure en question au moment même où les campagnes électorales se déroulent dans chacun de nos territoires... Aussi, votre rapporteur pour avis a-t-il proposé à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, pour plusieurs domaines de compétences (transport et routes, en particulier), d'en rester à la position d'équilibre atteinte par le Sénat au cours de sa première lecture.

Il faut en effet rappeler que la version initiale du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République comportait, en matière de services et d'infrastructures de transport, le transfert :

- de la responsabilité des transports réguliers non urbains routiers de voyageurs, y compris les transports scolaires – dont les transports des élèves en situation de handicap - et les transports à la demande, à l'article 8, ainsi que la gestion de la voirie relevant des départements, à l'article 9, vers la région ;
- des ports maritimes et intérieurs relevant du département, à l'article 11, vers la région et le bloc communal.

Elle comportait également une réouverture, au cas par cas, de la faculté de transfert aux collectivités territoriales volontaires de certains aérodromes, sans limite de temps, à l'article 10.

Cette perspective est aujourd'hui redessinée à la suite des annonces du Premier Ministre en novembre 2014, à l'occasion du congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), qui déclinent les deux temps de l'évolution du cadre départemental : d'abord, jusqu'en 2020-2021, les compétences du département seront à la fois clarifiées et confortées ; puis, après 2020, les régions s'étant approprié leurs nouvelles compétences et les intercommunalités structurant – plus encore qu'aujourd'hui – les territoires, l'organisation territoriale pourrait être repensée, de façon différenciée, sans que le présent projet de loi ne traite de cette question.

Dans ce nouveau contexte, si la commission des lois du Sénat a jugé pertinente la faculté de transfert au cas par cas de certains aérodromes, elle a réduit de façon notable le périmètre de ces transferts pérennes, en les limitant aux transports de voyageurs interurbains routiers réguliers, complétés, en séance publique, par l'ajout des transports maritimes réguliers pour la desserte des îles françaises, à l'exception de celles appartenant au territoire d'une commune continentale.

Corollaire de la suppression du transfert des collèges opérée à l'article 12, la suppression du transfert prévu en matière de transports scolaires a été complétée, à l'initiative du Gouvernement, par le maintien aux départements de la compétence du transport des élèves en situation de handicap vers les établissements scolaires.

I. LA LIMITATION PAR LE SÉNAT DES TRANSFERTS PÉRENNES DE COMPÉTENCES À LA RÉGION EN MATIÈRE DE TRANSPORTS AUX CAS DES TRANSPORTS INTERURBAINS ROUTIERS ET MARITIMES ASSIMILÉS

Deux intervenants – la région pour le transport ferroviaire (services ferroviaires régionaux et services routiers effectués en substitution aux services ferroviaires), le département pour la route (services réguliers et service à la demande, transports scolaires, services routiers de substitution aux services ferroviaires non-inscrits au plan de transport régional, services d'intérêt national organisés et mis en œuvre sur délégation de l'État) – conduisent aujourd'hui les politiques publiques en matière de mobilité interurbaines sur le territoire régional, les communes et leurs groupements étant compétents au sein des périmètres de transports urbains.

Sur le modèle existant en Île-de-France depuis la loi n° 1982-153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 3111-1 du code des transports prévue à l'article 8 du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République transférerait, dans sa

version initiale, l'intégralité de la compétence en matière de transports de voyageurs non urbains (transports interurbains réguliers ou à la demande, transports scolaires) à la région et instituait cette dernière Autorité Organisatrice de Transport (AOT) unique.

Ces transports pouvaient être assurés par la région ou par des entreprises publiques ou privées, par le moyen d'une convention à durée déterminée. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) permettant des délégations de compétences nécessaires pour tenir compte de la diversité des territoires, il demeurerait toujours possible à des AOT de second rang d'intervenir par délégation.

A. L'UNIFICATION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS RÉGULIERS NON URBAINS À L'ÉCHELON RÉGIONAL

L'article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, a confié à la région la mise en place du schéma régional de l'intermodalité, afin de coordonner à l'échelle régionale ces politiques publiques, pour assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional, dans un objectif de complémentarité des services et des réseaux et dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire.

L'article 8 procédait, dans sa version initiale, à une unification complète en transférant l'intégralité de la compétence en matière de transports routiers non urbains (transports interurbains réguliers ou à la demande, transports scolaires) à la région.

La rédaction de l'article L. 3111-1 du code des transports retenue par le Sénat limite ce transfert, à compter du 1^{er} janvier 2017, aux *transports routiers interurbains réguliers*, complété, lors de l'examen en séance publique, par celui des *transports maritimes réguliers publics* pour la desserte des îles françaises – à l'exception de ceux desservant des îles appartenant au territoire d'une commune continentale – à la suite de l'adoption de l'amendement n° 936 rectifié présenté par Mme Herviaux, M. F. Marc, Mme Blondin, M. Delebarre, Mmes Bonnefoy, Guillemot et S. Robert, MM. Germain, Haut et les membres du groupe socialiste et apparentés. La même logique « interurbaine » peut en effet s'appliquer à ces îles, puisqu'en sont exclues les îles relevant d'un périmètre communal.

Une *exception* est cependant prévue expressément, celle des *syndicats mixtes de transports autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains existant à la date de publication de la présente loi sur un territoire infrarégional*, qui conserve la compétence. Cette disposition portée par le deuxième alinéa de l'article L. 311-11, inséré à la suite de l'adoption en séance publique de l'amendement n° 1126, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois, concerne en particulier le syndicat mixte organisant les transports urbains de deux collectivités exerçant les compétences départementales, la métropole de Lyon et le département du Rhône.

Ces différents services de transports sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis de la CTAP et des régions limitrophes intéressées. Ce plan régional est mis en consultation par voie électronique, selon les modalités prévues au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

B. LE MAINTIEN AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS SCOLAIRES ET DE TRANSPORT À LA DEMANDE

Prévu par la rédaction initiale du premier alinéa de l'article L. 3111-1 du code des transports portée par l'article 8, le *transfert de la responsabilité des transports scolaires* des départements à la région a été *supprimé* par la commission des lois du Sénat.

Le *transfert de la compétence en matière de transport à la demande*, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national, a été *supprimé* lors de l'examen en séance publique, à la suite de l'adoption de l'amendement n° 215 rectifié, présenté par MM. Collombat, Mézard, Arnell, Barbier, Bertrand, Castelli, Collin, Esnol et Fortassin, Mme Laborde et M. Requier, le cas particulier de la *suppression du transfert du transport des élèves en situation de handicap vers les établissements scolaires* résultant de l'adoption du I de l'amendement n° 964 du Gouvernement.

Le Sénat a en effet estimé que l'exercice de ces trois compétences nécessitait une véritable gestion de proximité, que les nouvelles régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ne seraient pas en mesure de mettre en œuvre, compte tenu de leur taille.

Comptant environ 5 000 points de desserte, le transport scolaire bénéficie principalement aux élèves des écoles et des collèges, notamment dans les zones rurales où sont organisés des regroupements pédagogiques sur une échelle intercommunale. Cette suppression s'inscrit donc également dans la logique de maintien au département de la compétence des collèges affirmée par la suppression de l'article 3.

Le transport à la demande relève quant à lui, d'une logique « pointilliste » afin de donner une réponse sur mesure à des besoins en transports mal satisfaits par le réseau de transport public local dans des zones peu denses ou insuffisamment couvertes. Initialement destiné à la desserte des marchés en milieu rural pour les personnes âgées, il est aujourd'hui utilisé par un large public pour répondre à des besoins de déplacements très divers : loisirs, études, démarches administratives...

Enfin, le cas particulier du transport des élèves en situation de handicap vers les établissements scolaires relève de l'une et l'autre de ces deux catégories, à

la fois transport scolaire et transport qui doit être organisé au plus près des besoins des élèves et de leurs familles, dans une logique de solidarité.

C. LA SUPPRESSION DU TRANSFERT DE LA VOIRIE ET DES PORTS MARITIMES ET INTÉRIEURS RELEVANT DU DÉPARTEMENT

L'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République inscrivait celui-ci dans la perspective de la suppression d'ici 2021 des conseils départementaux. Les articles 9 et 11 du projet de loi initial organisaient donc les conséquences de cette disparition envisagée, pour la voirie départementale, d'une part, et les ports maritimes et fluviaux, d'autre part.

L'**article 9** dans sa rédaction initiale transférait, à compter du 1^{er} janvier 2017 et à droit constant, la gestion des routes départementales (ainsi que leurs dépendances et accessoires) existantes ou en cours de réalisation à, selon le cas, la région ou bien la métropole pour la partie de cette voirie située dans leur périmètre (à l'exception de la métropole du Grand Paris).

Selon l'étude d'impact, la voirie départementale représente 381 500 kilomètres (hors Mayotte), un budget de 4,3 milliards d'euros en 2012 (3,150 milliards pour l'investissement et 1,150 milliard d'euros pour le fonctionnement) et 30 000 ETP recensés pour leur gestion. Le transfert aux départements de ce réseau, réalisé par l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, n'a en effet pas permis de réaliser les économies alors escomptées d'un rapprochement du centre de décision ni conduit à la mise en place d'une réflexion stratégique, intégrée à la politique de mobilité, comme l'a relevé la Cour des Comptes à plusieurs reprises dans ses rapports publics annuels. Il entraîne par ailleurs une forte disparité entre les charges incombant aux départements, qui se conjuguent à une inégalité de ressources, les départements ruraux étant ainsi victimes d'une « double peine ». Les départements dont la densité de population est faible possèdent un réseau très vaste générant des coûts d'entretien par habitant nettement supérieurs à ceux supportés par les départements urbains.

L'échelon régional était donc apparu au Gouvernement le plus à même de permettre d'assurer à la fois le triptyque recherché, à savoir décisions au plus près des territoires, économies d'échelle et péréquation des ressources, et intégration dans la politique de mobilité.

La rédaction initiale de l'**article 11** avait, quant à elle, pour objectif de **simplifier la gouvernance et de rationaliser la gestion des ports décentralisés**, caractérisées par la multiplicité des interlocuteurs compétents résultant de la sédimentation législative opérée depuis 1983.

Rappel du cadre législatif de la décentralisation portuaire et évaluation

« Avant la première réforme de décentralisation portuaire, tous les ports étaient placés sous la tutelle de l'État. Les principaux bénéficiaient du statut particulier de « port autonome ». Tous les autres étaient exploités par la Chambre de commerce et d'industrie locale.

« La loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a décentralisé, par la mise à disposition des surfaces et installations, aux départements les ports maritimes de commerce et de pêche à l'exception de 17 ports dits d'intérêt national et des 6 ports autonomes. Dans le même temps, les ports de plaisance ont été confiés aux communes.

« La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a organisé le transfert des ports d'Ajaccio et de Bastia à la collectivité territoriale de Corse.

« La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a décentralisé les 14 autres ports d'intérêt national, et prévu en complément le transfert à titre gratuit à la collectivité des dépendances du domaine public des ports décentralisés à cette date, sur la demande de cette dernière, et sans condition de délai.

« Le port de La Rochelle a été érigé en port autonome le 1er janvier 2006.

« Plus récemment, la loi n° 2008-860 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a profondément modifié le cadre de fonctionnement des ports restés nationaux, devenus grands ports maritimes (GPM), notamment leur gouvernance et l'organisation de la manutention, en confortant leur rôle de propriétaire, aménageur, développeur et facilitateur.

« La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 n'avait pas fixé de lien obligatoire entre la nature de l'autorité portuaire et le type d'activité. Après une phase de concertation, la nouvelle autorité portuaire, collectivité ou syndicat mixte, volontaire, était donc désignée par l'État. Sur les 14 ports d'intérêt national restant fin 2006 sous pilotage direct et global de l'État, 8 ont été transférés aux régions, 3 à un syndicat mixte associant la région et d'autres collectivités et 3 aux départements.

« [...]

« [La mission] a noté un engagement fort des nouvelles autorités portuaires, issues des lois de décentralisation de 2002 (Ports d'Ajaccio et de Bastia) et 2004 (autres ports de métropole anciennement d'intérêt national). Celles-ci, majoritairement des régions, ont investi 5 à 10 fois plus, chaque année, que ce que faisait l'État précédemment, très largement pour remettre les ports aux normes en vigueur. Elles se sont impliquées progressivement et contrôlent de façon beaucoup plus serrée les exploitants, que sont, sauf exception, les chambres de commerce et d'industrie. Elles conduisent, globalement, des stratégies très ambitieuses, voire volontaristes, sur la base de plans stratégiques dont la formalisation du diagnostic et des impacts est parfois perfectible. Les autorités portuaires issues des lois de 1983 ne sont pas en reste et œuvrent souvent en lien avec les régions. Alors que de nouvelles lois de décentralisation sont votées ou sont en préparation, il conviendra d'être particulièrement attentif pour les mettre en adéquation avec les aspirations légitimes des régions dans ce domaine. »

Source : Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire - rapport établi par Mme Odette Herviaux, sénatrice du Morbihan, chargée d'une mission auprès du Ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2014.

Sont en effet aujourd'hui compétents :

- la région, pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce ainsi que pour aménager et exploiter les ports maritimes de pêche qui lui sont transférés, ainsi que les ports maritimes départementaux que le département souhaiterait lui transférer ;

- le département, pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche, ainsi que pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce qui lui sont transférés ; sur demande d'une commune ou d'une communauté de commune, il peut aussi créer, aménager et exploiter les ports maritimes de plaisance ; il peut enfin gérer les ports intérieurs transférés par l'État ;

- la commune ou un groupement de communes, pour créer, aménager et exploiter les ports de plaisance ainsi que pour aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche qui lui sont transférés par l'État ; elle peut enfin créer, aménager et exploiter les ports intérieurs transférés par l'État ;

- un syndicat mixte, à la demande d'une commune ou d'une communauté de communes, pour créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance.

Afin de rationaliser et rendre plus cohérente la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, l'article 11 du projet de loi, dans sa rédaction initiale, supprimait au 1^{er} janvier 2017 la compétence du département, au profit des deux autres niveaux (région, d'une part, communes et groupements de communes d'autre part), au cas par cas, sur la base du volontariat, la région étant par défaut bénéficiaire du transfert des ports ou parties individualisables des ports situés sur son territoire qui n'aurait pas fait l'objet d'une demande de transfert par un autre acteur au 31 mars 2016.

L'article 11 explicitait en conséquence les modalités de désignation de la collectivité attributaire, les conditions du transfert, la place de l'État, le sort des délégations de service public et la période transitoire.

Le Sénat a supprimé ces articles 9 et 11, le cadre départemental justifiant à ses yeux le maintien inchangé de ces deux compétences aux départements.

D. LA RÉOUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ DE TRANSFÉRER, AU CAS PAR CAS, CERTAINS AÉRODROMES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT, SANS LIMITE TEMPORELLE

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait ouvert une faculté de transfert aux collectivités territoriales de la plupart des aérodromes à l'exclusion des aérodromes d'intérêt national et international et des aérodromes utilisés pour les besoins de la défense nationale.

Cette faculté était toutefois limitée dans le temps puisqu'un terme était fixé par ladite loi, ces transferts devant être opérés au plus tard le 1^{er} janvier 2007, délai ensuite rallongé jusqu'au 1^{er} mars 2007 par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006. Dans ce laps de temps, 150 aérodromes ont été transférés au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Au terme de cette décentralisation, sont restés de la compétence de l'État :

- les aérodromes d'Aéroports de Paris ;
- l'aérodrome franco-suisse de Bâle-Mulhouse ;
- les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-les-Milles et Marignane-Berre, Toulouse-Blagnac et Toulouse-Franczal, Bordeaux-Mérignac, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir (et futur aérodrome de Nantes-Notre-Dame-des-Landes), Montpellier-Méditerranée, Strasbourg-Entzheim ;
- l'aérodrome de Nîmes ;
- les aérodromes de La Réunion-Roland Garros, Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le-Raizet, Cayenne-Félix Eboué, Dzaoudzi-Pamandzi, Nouméa-La-Tontouta, Wallis-Hihifo, Saint-Pierre-Pointe-Blanche, Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Raiatée, Rangiroa ;
- des aérodromes à affectation principale militaire sur lesquels existe une zone civile telle que Hyères-le Palyvestre, Lorient-Lann-Bihoué, Tours-Val de Loire et Dijon-Longvic.

Or, parmi ces aéroports, certains affichent cumulativement des chiffres de trafic proches d'aérodromes décentralisés et une part de trafic à l'international faible au regard des autres aéroports d'intérêt national.

TRAFIC DE PASSAGERS

Aéroports	Nombre de passagers totaux		Variation en %
	2013	2012	2013/2012
Nice - Côte d'Azur	11 554 251	11 189 896	3,3 %
Lyon - Saint Exupéry	8 562 298	8 451 039	2,6 %
Marseille - Provence	8 260 619	8 295 479	-0,4 %
Toulouse - Blagnac	7 567 634	7 559 350	0,1 %
Bâle - Mulhouse	5 876 042	5 349 872	9,8 %
Bordeaux - Mérignac	4 617 608	4 428 072	4,3 %
Nantes - Atlantique	3 930 849	3 631 693	8,2 %
Montpellier - Méditerranée	1 422 793	1 288 215	10,4 %
Strasbourg - Entzheim	1 181 149	1 166 110	1,3 %
Total	52 973 243	51 359 726	3,1 %

(Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie - septembre 2014)

Ainsi, certains aéroports d'État revêtent-ils une vocation davantage à caractère régional ou local, et la décentralisation engagée en 2004 pourrait leur être étendue, dans la mesure où les collectivités territoriales susceptibles d'en bénéficier le souhaiteraient, dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Resteraient de la compétence de l'État, selon l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi :

- les aérodromes jouant un rôle structurant pour garantir la desserte aérienne, notamment internationale, du territoire,
- ceux sur lesquels sont implantées des entreprises qui représentent des intérêts essentiels en matière économique ou stratégique,
- ainsi que ceux essentiels, dans les départements d'outre-mer et dans les collectivités d'outre-mer, pour la continuité territoriale.

Parallèlement, la restructuration entamée par le ministère de la Défense pourra entraîner la fermeture de certaines bases militaires.

L'article 10 complète ainsi la rédaction de l'article L. 6311-1 du code des transports relatif aux aérodromes relevant de la compétence de l'État, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Il prévoit que le transfert des aérodromes ne figurant pas sur cette liste ainsi que de ceux qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'État est de droit dès lors qu'une collectivité territoriale intéressée ou un groupement de collectivités territoriales intéressé en aura fait la demande.

Les conditions du transfert ainsi que la procédure d'instruction et de concertation seront précisées par décret en Conseil d'État. Ce transfert, qui porte sur la propriété, l'aménagement et l'exploitation, se fera à titre gratuit pour le bénéficiaire et ne donnera lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts, ni honoraires.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'État se retrouve concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, l'article 10 précise que le processus de décentralisation ne pourra aboutir qu'après la sortie de l'État du capital de la société aéroportuaire.

Le dispositif ainsi mis en place permet une mise en œuvre progressive du transfert de certains aérodromes, dès lors qu'ils ne revêtiront plus un caractère d'intérêt national ou international (et seront alors retirés du décret listant les aérodromes correspondants) ou qu'ils perdront leur caractère militaire.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le Sénat est revenu sur le transfert de l'intégralité de la compétence en matière de services et d'infrastructures de transports non urbains.

Outre l'avantage de la simplicité, ce transfert avait pour objectif de mieux harmoniser les politiques tarifaires sur les différents modes de transports interurbains (routiers et ferroviaires), mieux coordonner les liaisons routières avec le réseau ferré, et pallier les situations de « trous » dans la couverture du réseau de transports collectifs liées aux difficultés éprouvées par certains départements pour trouver des opérateurs.

Votre rapporteur pour avis considère donc que la nouvelle perspective dessinée pour les départements ne peut être synonyme d'immobilisme, et que des questions sont aujourd'hui posées auxquelles il convient d'apporter une réponse.

A. LE CHOIX DU COMPROMIS AVEC LE SÉNAT EN MATIÈRE DE TRANSPORTS ROUTIERS ET LE PARACHÈVEMENT DE L'UNIFICATION DE LA COMPÉTENCE À L'ÉCHELON RÉGIONAL EN MATIÈRE DE TRANSPORTS FERROVIAIRES

En matière de services de transports routiers, votre rapporteur pour avis prend en considération la position ferme de rejet exprimée par le Sénat et la nécessité de trouver la voie d'un compromis sur ce texte qui redessine le « vivre ensemble » sur nos territoires. Il prend également acte de l'annonce par le Gouvernement qu'il ne demandera pas le rétablissement de la compétence des régions pour la construction et l'entretien des collèges.

Il juge donc par conséquent qu'en matière de transports scolaires, l'AOT peut rester le département, alors qu'un tiers des élèves seulement sont transportés en zone non urbaine sur des services non dédiés, assurant également des services de transport interurbains à l'usage de tous. Le maintien de la répartition existante implique toutefois une étroite coordination entre ces deux AOT.

Par cohérence, la gestion du transport des élèves en situation de handicap doit continuer à relever de la compétence de solidarité sociale attribuée aux départements. Compte tenu de ses caractéristiques propres, une gestion de la

compétence de transport à la demande par la région serait synonyme de coût et de complexité supplémentaires.

L'article 8 dans sa rédaction issue du Sénat permet d'unifier la compétence en matière de transports interurbains réguliers à l'échelon régional, en adjoignant à la compétence en matière de transports ferroviaires celle des transports routiers.

Votre rapporteur pour avis souhaite d'ailleurs parachever cette unification en généralisant le dispositif porté par l'article 8 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Ce dernier a en effet confié aux régions la compétence pour créer ou exploiter des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt régional, cet intérêt régional se comprenant comme étendu aux départements limitrophes, sous réserve de l'accord des conseils régionaux concernés. Il a donc proposé un amendement, adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, transférant à la région la compétence prévue à l'article L. 2112-1 du code des transports de création ou d'exploitation d'infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local.

L'équilibre ainsi atteint doit s'entendre pour votre rapporteur pour avis comme une étape qui s'inscrit dans le premier temps de l'évolution annoncée par le Premier Ministre.

B. LE REFUS D'UN TRANSFERT À GÉOMÉTRIE VARIABLE DE LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE

Il ressort des auditions menées la nécessité de préserver la relation de proximité des acteurs, pour des raisons de réactivité et d'efficacité – évidentes pour les réseaux particuliers comme ceux des zones de montagne –, ainsi que la crainte que, dans le contexte de cadre budgétaire contraint, la mise en compétition des travaux dans un cadre élargi ne se fasse au détriment des axes les moins fréquentés, mais que les départements sont actuellement attachés à entretenir pour assurer les liaisons de proximité.

Cette volonté des décideurs départementaux de préserver cette proximité se double de l'hésitation perceptible chez leurs homologues régionaux à se voir confier une tâche pour laquelle ils considèrent ne pas être équipés pour l'assumer, l'ingénierie étant du ressort des départements.

Outre la pertinence d'un tel transfert pour l'organisation la complémentarité entre les différents modes de transports, votre rapporteur pour avis partage l'ambition d'en faire un levier majeur pour renforcer l'attractivité des territoires et favoriser leur développement économique et social.

Prenant en compte la position du Sénat, il avait proposé, à l'article 9, un amendement rétablissant le transfert de la voirie aux métropoles prévu par le

projet de loi initial, d'une part, et permettant aux départements et des régions les plus volontaristes d'avancer vers la régionalisation de la gestion de la voirie départementale pour ceux des axes routiers qui revêtent un intérêt régional, identifiés de façon mutuelle et par le biais de conventions, d'autre part.

Votre rapporteur pour avis considère en effet que la question de la régionalisation de la voirie départementale ne doit se poser que pour les axes routiers structurants, d'échelle interdépartementale, à l'image des anciennes routes nationales transférées aux conseils généraux par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Pour ces axes, se pose en effet le problème de la continuité des travaux de maintenance ou encore de sécurisation d'un département à l'autre, justifiant, le cas échéant, une remontée de compétence à l'échelle régionale. Ainsi a-t-il proposé que des transferts d'axes routiers du département vers la région ne puissent intervenir que sur la base du volontariat et d'une concertation approfondie entre ces deux niveaux de collectivités. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ne l'a toutefois pas suivi dans cette démarche.

Les amendements prônant un retour à la version initiale du projet de loi n'ayant pas été défendus par leurs auteurs, la commission a adopté l'article 9 en l'état.

C. LE RETOUR AUX CONDITIONS INITIALES DE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE GESTION DES PORTS DÉCENTRALISÉS MARITIMES ET INTÉRIEURS

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a en revanche accepté la proposition de votre rapporteur pour avis de rétablir la répartition des compétences exercées en matière de gestion des ports décentralisés maritimes et intérieurs en retenant deux échelons de collectivités territoriales compétentes, la région ou les communes et leurs groupements, par un amendement reprenant, pour des raisons de procédure, le texte initial du Gouvernement. Ce dernier avait en effet proposé, par un amendement rejeté lors de l'examen au Sénat des dispositions complémentaires relatives aux problèmes insulaires rencontrés par la Corse, et autorisant, à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2016, les régions et par dérogation, les départements à concourir au financement des activités des organismes de secours et de sauvetage en mer visés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure.

D. UN ADOSSEMENT PLUS PRÉCIS DE LA RÉOUVERTURE DE LA FACULTÉ DE TRANSFERT DE CERTAINS AÉRODROMES AU DISPOSITIF INITIAL DE 2004

Pour le transfert de certains aérodromes, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de votre rapporteur pour avis rattachant de façon plus claire le dispositif proposé au dispositif initial porté par l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée.

TROISIÈME PARTIE : DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT

I. LA SIMPLIFICATION ET LA MISE EN COHÉRENCE DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES DÉCHETS.

La gestion des déchets recouvre plusieurs activités : la collecte, désormais sélective, le transport et le traitement. Elle implique donc, pour être efficace, une planification afin de prévoir sur un territoire donné, le nombre et la localisation adéquats d'installations de stockage, de tri, de recyclage, de traitement et d'enfouissement.

L'article 5 crée un plan unique de prévention et de gestion des déchets, qui se substitue aux plans existants, et est élaboré au niveau régional. Il modifie les articles L. 541-13 et L. 541-14 et abroge l'article L. 541-14-1 du code de l'environnement.

L'article 5 *bis*, introduit dans le projet de loi lors de l'examen par la commission des lois du Sénat, met en place l'échange de données indispensable à l'élaboration et à l'actualisation du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

A. LA MISE EN PLACE D'UN PLAN UNIQUE RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS

Outre le plan national de prévention des déchets établi par le ministre chargé de l'environnement, qui détermine les grands objectifs et les orientations de la politique des déchets en France, trois schémas territoriaux coexistent à ce jour :

- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux (article L. 541-13 du code de l'environnement),
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion de déchets non dangereux (article L. 541-14 du même code),
- et le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment (article L. 541-14-1 du même code).

Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec ces plans (article L. 541-15 du code de l'environnement).

À la longueur et la complexité d'élaboration, révisée à des échéances différentes qui plus est, s'ajoute la perception, par les acteurs économiques du secteur, d'une contrainte forte liée à cette juxtaposition de documents.

Pour rendre la planification plus opérationnelle, la Cour des comptes recommandait en février 2014, dans son rapport public annuel, de déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) en matière de gestion des déchets ménagers, et d'envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes.

L'**article 5** crée un plan unique de prévention et de gestion des déchets, qui se substitue aux plans existants, et est élaboré au niveau régional. Simplifiant et mettant en cohérence les mesures applicables en matière de déchets, il décline la prévention et la gestion de chaque type de déchets en tenant compte, en particulier, des évolutions démographiques et techniques, tout en fixant des objectifs de valorisation.

Défini à l'article L. 541-13 du code de l'environnement, le ***plan régional de prévention et de gestion des déchets comporte*** :

– un *état des lieux* de la prévention et de la gestion des déchets, selon leur origine, leur nature et leur composition ;

– une *analyse prospective*, avec des projections à six et douze ans des quantités de déchets à traiter ;

– le *cadre* dans lequel la prévention et la gestion des déchets doivent s'insérer, avec la déclinaison adaptée au territoire des objectifs nationaux de prévention, recyclage et valorisation des déchets, ainsi que la fixation de la limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, applicable lors toute création ou extension d'installations d'élimination des déchets ou en cas de modification substantielle de la nature des déchets concernés, dans le respect d'une norme établie par décret en Conseil d'État ;

– des *outils*, avec une planification à six et douze ans, notamment des installations à créer ou faire évoluer pour atteindre les objectifs fixés ; une planification spécifique pour les flux de déchets identifiés par décret ; le nombre et la répartition géographique des installations de stockage ; un plan d'action concernant l'économie circulaire.

Il tient compte pour ce faire des besoins des zones voisines de son périmètre d'application et des installations existant dans ces zones, afin de favoriser une prise en compte des bassins économiques et des bassins de vie.

Il peut prévoir la possibilité, pour les producteurs et détenteurs de déchets spécifiques, de déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets, définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement – qui transpose la directive cadre déchets n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 –, s'ils justifient cette

dérogation « *compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques* ».

Les **modalités d'élaboration** du nouveau plan régional sont portées par l'article L. 541-14 du code précité.

Le plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional et fait l'objet d'une large concertation avec « *des représentants des collectivités territoriales, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations de défense des consommateurs agréées* ».

Le projet de plan est ainsi soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique, au représentant de l'État dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région, ainsi qu'aux conseils régionaux et généraux limitrophes. Les avis sont réputés favorables en l'absence de réponse à l'issue d'un délai de quatre mois. Le projet de plan est ensuite soumis à enquête publique (en application des articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement). Il est approuvé par délibération du conseil régional et publié.

Les plans régionaux doivent être approuvés dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi ⁽¹⁾. Ils sont appelés à être ultérieurement remplacés par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), créé à l'article 6. Le deuxième alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales précise en effet que « *Ce schéma fixe les orientations stratégiques et les objectifs sur le territoire de la région en matière d'utilisation de l'espace, de logement, d'intermodalité des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de prévention et de gestion des déchets.* ».

L'article 5 est complété par diverses mesures de coordination, au sein du code de l'environnement notamment dans les articles relatifs à Mayotte (articles L. 655-6 et L. 655-6-1), dans le code général des collectivités territoriales, aux articles L. 4424-37 et L. 4424-38 relatifs à la collectivité territoriale de Corse, ainsi que, dans le code général des impôts, à l'article 1636 *undecies*, relatif à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

(1) Les anciens plans départementaux et régionaux, approuvés avant la promulgation de la loi, resteront en vigueur jusqu'à la publication du nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.

B. L'ARTICULATION AVEC LES ACTEURS CONCERNÉS PAR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES DÉCHETS EN MATIÈRE D'INFORMATION

L'élaboration puis l'actualisation du plan régional de prévention et de gestion des déchets impliquent un échange de données entre, d'une part, la région, et, d'autre part, les acteurs concernés.

L'**article 5 bis** complète le *cahier des charges des éco-organismes* sur ce point, en prévoyant une *obligation de transmission des informations* dont ils disposent sur les quantités de déchets soumis à responsabilité élargie du producteur produits sur leur territoire et une *obligation de respect des limites aux capacités annuelles* fixées par le plan régional.

Il prévoit également un *conventionnement avec les acteurs concernés* – dont la liste est fixée par décret – pour définir les modalités de transmission à titre gratuit des données relatives aux gisements de déchets. Ces acteurs sont en effet variés. Ainsi, les filières dites de responsabilité élargie des producteurs peuvent s'organiser selon trois modalités :

- une organisation individuelle : le producteur assume lui-même la collecte et le traitement des produits usagés qu'il a mis sur le marché ;
- une organisation mutualisée : les producteurs se regroupent au sein d'une même entité pour mutualiser les coûts de collecte et de traitement. L'entité agit comme un mandataire pour le producteur, elle assure l'organisation, la collecte et le traitement des produits usagés. Dans ce cas, la responsabilité n'est pas transférée à l'entité, chaque producteur reste responsable individuellement ;
- une organisation collective : le producteur transfère sa responsabilité à un éco-organisme auquel il adhère. En contrepartie, le producteur verse une contribution financière à l'éco-organisme qui assure l'organisation afin de répondre aux obligations réglementaires des producteurs.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur pour avis partage pleinement l'effort de simplification et de rationalisation des politiques de gestion des déchets porté par le projet de loi.

En prenant en compte, à l'échelon le plus pertinent du territoire, les évolutions démographiques, techniques et les objectifs de valorisation des déchets, ce document unique permettra une planification plus efficiente. Il permettra ainsi à notre pays d'être préparé au mieux aux modifications portées par la future directive déchets incluse dans le paquet « économie circulaire » en cours de réévaluation par la Commission Juncker et fermement soutenu par onze ministres de l'environnement d'États membres, dont la France, pour qui « *une économie*

circulaire efficace est fondamentale pour faire progresser l'Union vers une économie à faible teneur en carbone et économe en ressources »⁽¹⁾.

Il approuve les modifications apportées par le Sénat au projet de loi initial pour mieux inclure l'économie circulaire dans la planification régionale (état de lieux distinguant les déchets selon leur origine, leur nature et leur composition ; plan d'action spécifique ; obligation de transmission d'information) et ainsi prendre en compte dans ce projet de loi les avancées portées en matière d'économie circulaire par le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale le 16 octobre dernier. Ce dernier modifie en effet l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui comprend les principes fondamentaux qui régissent ce droit, en insérant, dans les finalités du développement durable, la transition vers l'économie circulaire, permettant une reconnaissance législative de ce concept, ainsi que de son objectif politique.

Il juge également pertinent de donner à la concertation un temps suffisant pour lui permettre de se dérouler dans de bonnes conditions (délai porté de trois à quatre mois).

Votre rapporteur pour avis a néanmoins souhaité apporter trois précisions au dispositif proposé, afin :

- de préciser le lien entre ce plan régional et l'économie circulaire en déclinant, à l'échelle régionale, le principe posé à l'article 19 du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, qui fait de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire ;

- d'associer à l'élaboration du plan les communes et leurs groupements compétents tant en matière de collecte que de traitement des déchets ;

- de prévoir une période transitoire permettant l'achèvement des plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 en cours d'élaboration ou de révision.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a également adopté, avec l'avis favorable de votre rapporteur, l'amendement CD 118 de M. Cottel ajoutant le critère de la prise en compte des modes de transport des déchets pour l'état des lieux, et l'amendement CD 61 de M. Lambert et Mme Abeille reprenant, pour ce nouveau plan régional, les ajouts apportés, à l'article L. 541-14-1, au contenu obligatoire des plans départementaux ou interdépartementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux par

(1) *Courrier adressé à la Commission Juncker daté du 1^{er} décembre 2014, demandant le maintien des propositions relatives au paquet économie circulaire et à la politique pour un « Air pur en Europe ».*

l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

II. L'AJUSTEMENT DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT ET EN MATIÈRE DE GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS

A. L'UNIFICATION DU DISPOSITIF DE COORDINATION DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS » AU NIVEAU DES BASSINS VERSANTS

1. Faciliter la transformation des syndicats en établissements à vocation de maîtrise d'ouvrage pour la compétence GEMAPI

Les articles 54 à 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles organisent l'exercice de la compétence nouvelle en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Afin d'assurer la protection des populations contre le risque d'inondation ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux, l'article 56 regroupe en une compétence spécifique intitulée « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations », des compétences existantes, et confie cette dernière en premier ressort aux communes ⁽¹⁾, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale pouvant déléguer tout ou partie de leur compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à un établissement public territorial de bassin dans les conditions de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

L'article 57 renforce parallèlement le rôle des établissements à vocation de maîtrise d'ouvrage – établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) –, et fait de ces derniers l'instrument de coordination pertinent au service des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes, pour l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, le bassin versant étant défini comme le niveau adapté pour exercer la compétence.

(1) Le projet de loi initial prévoyait l'attribution de cette compétence en premier ressort aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui excluait notamment Paris, les communes de la petite couronne parisienne, les communes îliennes et la métropole de Lyon, qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De plus, les établissements publics de coopération intercommunale n'étant pas des collectivités territoriales, ils ne peuvent exercer que des compétences dévolues par les communes membres. Sur la proposition de votre rapporteur pour avis, cette compétence a été attribuée en premier ressort aux communes lors de l'examen par la commission des Lois en première lecture.

**Article 57 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation
de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

I. – L'article L. 213-12 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Art. L. 213-12. – I. – Un établissement public territorial de bassin est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

« Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

« Le deuxième alinéa de l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales n'est pas applicable aux établissements publics territoriaux de bassin.

« II. – Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales constitué en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. Cet établissement comprend notamment les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du I *bis* de l'article L. 211-7 du présent code.

« Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation.

« Le deuxième alinéa de l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales n'est pas applicable aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

« III. – Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux prévus à l'article L. 212-1 du présent code, le préfet coordonnateur de bassin détermine le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau.

« En l'absence de proposition émise dans un délai de deux ans à compter de l'approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, le préfet coordonnateur de bassin engage, dans le cadre du IV, la procédure de création d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau sur le bassin, le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins hydrographiques qui le justifie.

« IV. – En tenant compte de critères fixés par le décret en Conseil d'État prévu au VIII du présent article, notamment de la nécessité pour l'établissement public territorial de bassin de disposer des services permettant d'apporter à ses membres l'appui technique nécessaire pour la réalisation des missions mentionnées aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7, le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin ou de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin :

« 1° Soit à la demande des collectivités territoriales après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, après avis des commissions locales de l'eau ;

« 2° Soit à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, après avis du comité de bassin et, s'il y a lieu, des commissions locales de l'eau concernées. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de quatre mois.

« Cet arrêté dresse la liste des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en application du I *bis* de l'article L. 211-7, intéressés.

« À compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressé dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouvel établissement public. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

« La création de l'établissement public est décidée par arrêté préfectoral ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés après accord des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations désignés par l'arrêté dressant la liste des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population.

« L'accord de l'organe délibérant de tout établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée est nécessaire.

« Les III et IV de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales sont applicables.

« V. – Les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau constitués conformément aux II et III du présent article exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I *bis* de l'article L. 211-7 du présent code.

« VI. – L'établissement public territorial de bassin peut également définir, après avis du comité de bassin et, lorsqu'elles existent, des commissions locales de l'eau concernées, un projet d'aménagement d'intérêt commun. Il le soumet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau concernés qui, s'ils l'approuvent, lui transfèrent ou délèguent les compétences nécessaires à sa réalisation.

« VII. – Les ressources de l'établissement public territorial de bassin se composent des contributions de ses membres, de subventions et de prêts ainsi que des sommes perçues par l'agence de l'eau à la demande de l'établissement en application du V *bis* de l'article L. 213-10-9.

« Les ressources de l'établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau se composent des contributions de ses membres, de subventions et de prêts.

« VIII. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

II. – À la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 213-12-1 du même code, la référence : « premier alinéa » est remplacée par la référence : « I ».

L'objectif recherché alors était de déterminer le niveau à partir duquel la réflexion pourrait – ou devrait – s'initier, la seconde étape devant être nécessairement un regroupement des acteurs concernés au sein d'un EPTB. Lors des débats parlementaires, l'idée avait prévalu que cette délégation de compétence à un EPTB devrait s'effectuer de manière naturelle pour les structures syndicales déjà existantes et ayant fait la preuve de leur efficacité.

Cette évolution semble se heurter à des difficultés non anticipées, qui justifient pour les auteurs de l'amendement n° 197 rectifié, M. Pierre Collombat et autres, l'unification de ce dispositif à l'**article 22 bis B (nouveau)** en prévoyant la possibilité de transformation d'un syndicat mixte en EPTB ou un EPAGE pour peu qu'il remplisse les conditions fixées respectivement, au I et au II de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

2. La position de votre commission

L'objectif du projet de loi étant de clarifier les compétences exercées par les différents niveaux de collectivités territoriales et de réduire le nombre d'acteurs, votre rapporteur pour avis a apporté son appui au dispositif porté par l'article 22 *bis* B.

B. L'EXTENSION DE L'APPLICATION DU DISPOSITIF DE REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION

1. L'extension de l'application du dispositif de représentation-substitution à la compétence en matière d'assainissement exercée par les communautés d'agglomération

En application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération est substituée, pour la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, mentionnée à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte qui exerce déjà cette compétence. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte, au sens de l'article L. 5711-1. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Introduit par trois amendements identiques ⁽¹⁾ en séance publique au Sénat contre l'avis des rapporteurs au nom de la commission des lois et de la commission du développement durable, ainsi que contre l'avis du Gouvernement, **l'article 21 bis A (nouveau)** étend ce dispositif à la compétence en matière d'assainissement, afin, selon les auteurs de ces amendements, d'aligner l'objectif

(1) Amendements n° 55 rectifié de M. Kerne et autres auteurs, n° 339 rectifié de M. Miquel et autres auteurs et n° 999 de M. Richard.

général de rationalisation des intercommunalités sur la logique de bassin ou de sous-bassin versant.

2. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis juge excessif le dispositif porté par l'article 21 *bis* A, compte tenu de l'atteinte au principe de libre choix, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), des modalités d'exercice de leurs compétences (exercice en propre ou transfert à un syndicat) qu'implique le mécanisme de représentation-substitution, et en a recommandé la suppression à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et ce d'autant plus que les communautés d'agglomération qui le souhaitent peuvent transférer la compétence assainissement à des syndicats.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a attribué aux communes et à leurs groupements un bloc de compétences relatives à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Elle a toutefois aussi prévu l'application du dispositif de représentation-substitution, au bénéfice des syndicats de communes, à cette compétence lorsqu'elle est exercée par les communautés d'agglomération, afin de tenir compte de l'existence, sur certains territoires, de syndicats qui interviennent déjà dans les domaines constitutifs de ce bloc de compétences, les limites du bassin hydrographique et celles des collectivités ne se superposant pas.

Si l'introduction d'un tel dispositif était en effet intéressant pour la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au regard des enjeux qu'elle présente, du caractère inédit de cette compétence pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) et de l'impératif d'une échelle hydrographique cohérente, ces facteurs ne sont pas transposables en matière d'assainissement.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement de suppression CD 138 déposé par votre rapporteur pour avis.

III. UNE PROTECTION DES ESPACES FRAGILES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

A. LA CRÉATION DES CHARTES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT

1. Une nouvelle tentative de territorialisation de la loi Littoral

Issu de l'amendement n° 1124 présenté par MM. Hiest et Vandierendonck, au nom de la commission des lois du Sénat, adopté en séance publique, l'**article 6 bis A (nouveau)** porte une proposition issue du rapport d'information sénatorial « *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral* :

un retour aux origines » de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, déposé le 21 janvier 2014.

Avec pour objectif de permettre une adaptation décentralisée de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi Littoral), cet article insère dans le code de l'urbanisme les articles L. 114-1 à L. 114-6 relatif aux chartes régionales d'aménagement.

Ces chartes donnent la possibilité de préciser, en les adaptant aux particularités géographiques locales, pour l'ensemble du territoire régional, les modalités d'application des dispositions particulières au littoral, ainsi que leur articulation avec les dispositions particulières aux zones de montagne figurant respectivement au chapitre VI et au chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme. Ces articles ne sont toutefois pas applicables en Corse ni dans les régions d'outre-mer.

L'élaboration de ces chartes est pilotée par le conseil régional, mais associe l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels figure l'État. En effet, élaboré à l'initiative du conseil régional ou d'au moins 30 % des communes littorales de la région, après consultation du conseil économique et social régional, en association avec l'État, les départements, les communes et les groupements à fiscalité propre, le projet de charte régional d'aménagement est soumis pour avis aux associations qui en font la demande, ainsi qu'au représentant de l'État dans la région. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois à compter de leur saisine.

Un mécanisme de délégation est également prévu pour cette élaboration, afin de pouvoir notamment s'appuyer sur des structures déjà existantes.

Le projet de charte régionale d'aménagement est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions définies au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Puis le projet de charte régionale d'aménagement, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et des conclusions du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, est approuvé par le conseil régional sur avis conforme du Conseil national de la mer et du littoral, qui doit se prononcer dans les six mois de sa saisine.

Le Conseil national de la mer et du littoral se voit ainsi confier un rôle d'arbitre dans l'élaboration de ces projets de charte ; sa vision d'ensemble peut conduire, le cas échéant, à harmoniser les chartes entre régions voisines ou appartenant à une même façade maritime. Le Conseil national de la mer et du littoral se prononce également sur la manière dont la charte régionale d'aménagement s'articule avec les dispositions d'un schéma de mise en valeur de la mer ou d'une directive territoriale d'aménagement prescriptive, pour les communes soumises à une superposition de leurs périmètres respectifs.

Le projet de charte doit être présenté au Conseil national de la mer et du littoral dans un délai de trois ans suivant la décision de son élaboration. Une fois approuvée, la charte régionale d'aménagement est opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT, PLU, etc.) dans un rapport de compatibilité.

2. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis souligne qu'il s'agit de la troisième tentative – au moins – d'assouplir une loi qui protège aujourd'hui les espaces littoraux d'une pression foncière considérable. Outre le rapport précité, il note en effet l'examen au Sénat le 25 octobre 2013 de l'amendement n° 455 rectifié, présenté par M. Fichet, Mmes Herviaux et Blondin et MM. Bizet, Marc, Bas, Lefèvre et Revet, dans le cadre du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, finalement retiré par leurs auteurs. Il note également la proposition de loi n° 667 (2013-2014) visant à décentraliser l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des mêmes auteurs.

Votre rapporteur pour avis veut ici rappeler que la loi Littoral a été adoptée à l'unanimité, en dépit des réserves formulées à l'époque par le Sénat sur l'imprécision de certaines dispositions, un an après l'entrée en vigueur de la loi « sœur » n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (loi Montagne). Elle est aujourd'hui l'objet d'un consensus sur sa nécessité, mais aussi, il ne faut pas le méconnaître, sur les difficultés de sa mise en œuvre. En définissant de façon très large les règles d'aménagement codifiées aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme, c'est *in fine* au juge administratif que la loi Littoral confie le soin de dégager les déclinaisons locales plus fines adaptées aux particularités locales tout en garantissant la cohérence à l'échelle nationale.

Des adaptations législatives peuvent être pertinentes : l'article 5 de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, en cours de navette, limite ainsi, sur le territoire d'une commune nouvelle, l'application des dispositions de cette même loi au périmètre en relevant à sa date de création, sans extension aux autres communes entrées dans le champ de la commune nouvelle.

L'année dernière, la ministre alors en charge de ce dossier s'était engagée à élaborer une circulaire précisant et clarifiant les notions que met en œuvre la loi Littoral et qui sont sources de difficultés, afin, à la fois, d'éviter les interprétations divergentes d'un département à l'autre et d'aider les services déconcentrés ainsi que les collectivités territoriales à mieux intégrer les dispositions spécifiques au littoral dans leurs documents d'urbanisme. La préparation de cette circulaire a donné lieu à une large concertation avec les associations d'élus, et ce travail d'élaboration est en voie d'achèvement. Ce texte permettra de répondre à la demande légitime de sécurité juridique tout en préservant l'intégrité d'un texte essentiel à la préservation de nos paysages et de notre biodiversité.

Ces chartes ajouteraient de surcroît un échelon supplémentaire dans la hiérarchie des documents de planification, empiétant sur les SCoT littoraux.

C'est pourquoi, outre MM. Saddier, Tardy et Lambert et Mme Abeille, votre rapporteur pour avis a proposé la suppression de cet article 6 *bis* A ; la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté les trois amendements de suppression CD 52, 62 et 134.

B. LA MODIFICATION DU LIEN ENTRE SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE ET CHARTES DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX PORTÉ PAR LA LOI ALUR

1. La suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux

L'article 6 *bis*, inséré dans le projet de loi initial au stade de l'examen par la commission des lois du Sénat, supprime l'obligation de transposition dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) des « *dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales* » prévue par l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Outre le caractère peu précis des dispositions considérées, le Sénat a jugé que le SCoT, étant un document de planification stratégique, n'avait pas vocation à transposer les dispositions d'un haut degré de précision d'un autre document, une obligation de compatibilité étant suffisante pour en assurer l'effectivité.

2. La position de votre commission

L'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové opère une réforme importante en faisant du schéma de cohérence territoriale le seul document de référence pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Il rompt donc avec le rapport d'opposabilité directe entre la charte de PNR et un PLU ou une carte communale, dès lors qu'existe un SCoT, et il limite les effets de ces documents sur les territoires, alors qu'ils peuvent comporter des précisions ayant une traduction directe dans le règlement et le zonage des PLU.

Il s'agit là certes d'une simplification et d'une clarification considérables pour l'élaboration et l'application des règles d'urbanisme. Néanmoins les acteurs territoriaux qui sont à l'origine des PNR ont élaboré et révisé des chartes particulièrement vertueuses en matière de maîtrise raisonnée de l'urbanisation, sur le plan tant quantitatif que qualitatif.

Aussi, le document d'orientation et d'objectif du SCoT prend-il en considération ce cas de figure particulier, en transposant les dispositions précises des chartes de PNR dans leur composante urbanistique, à laquelle fait référence la notion de « dispositions pertinentes et délimitations cartographiques », établies à une échelle adaptée à la déclinaison dans les PLU et les cartes communales.

La création du SRADDT, par l'article 6 du projet de loi, ne remet pas en cause cette transposition. Ce dernier, en effet, fixe des orientations stratégiques et des objectifs que les SCoT et les chartes de PNR doivent prendre en compte ; ils doivent en revanche être compatibles avec leurs modalités de mise en œuvre. Le SCoT conserve ce rôle d'intermédiaire entre les documents d'urbanisme locaux, même devant être compatible avec le schéma régional intégrateur qu'est le SRADDT.

Votre rapporteur pour avis juge donc inopportun de revenir sur cette articulation, née à la suite d'une réflexion poussée lors de l'examen à l'Assemblée nationale et au Sénat de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Son amendement CD 135 de suppression de l'article 6 *bis* a été adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

C. UNE MEILLEURE COUVERTURE DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES GESTIONNAIRES DES AIRES MARINES PROTÉGÉES

1. L'instauration d'une redevance de mouillage dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée

Conséquence de l'adoption en séance publique au Sénat de l'amendement n° 1208 présenté par le Gouvernement, l'article L. 321-13 du code de l'environnement introduit par **l'article 18 A (nouveau)** donne la **possibilité aux collectivités gestionnaires d'instituer une redevance de mouillage pour tout navire mouillant à l'ancre – entre le 1^{er} juin et le 30 septembre dans l'hexagone, toute l'année dans les eaux ultramarines – dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée**. Elle est affectée aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui assurent la gestion des aires marines protégées. Son montant est calculé en fonction notamment de la durée du mouillage et de la longueur du navire, dans la limite d'un plafond de 20 euros par mètre de longueur et par jour.

Cette redevance pour service rendu permet de prendre en compte les surcoûts entraînés par l'activité de plaisance pour les collectivités territoriales ou les établissements publics qui assurent la gestion, la préservation et la protection de ces aires marines protégées ; elle est consacrée à des actions en faveur de la préservation ainsi que, le cas échéant, à la restauration du bon état des espèces et des espaces marins de l'aire considérée.

La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux définit six catégories d'aires marines protégées, qui répondent chacune à des objectifs propres tout en étant complémentaires : les parties marines des parcs nationaux, des réserves naturelles, des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, des sites *Natura 2000*, les parties du domaine public maritime confiées au Conservatoire du littoral et les parcs naturels marins. Cette gamme d'outils très large a été complétée par l'arrêté du 3 juin 2011, avec neuf nouvelles catégories, qui, à l'exception de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage, relèvent autant d'une reconnaissance internationale que d'une nouvelle démarche de protection.

Les chiffres des aires marines protégées au 31/12/2012

	Superficie des eaux françaises (km ²)*	Superficie des AMP (km ²)	Proportion AMP/ superficie des eaux sous juridiction
France métropolitaine	373 098 km ²	86 484 km ² (50 263 km ²)	23,18 % (13,47 %)
Outre-mer	9 825 688 km ²	158 661 km ² (130 706 km ²)	1,61 % (1,33 %)
Total	10 198 786 km ²	245 145 km ² (180 969 km ²)	2,40 % (1,77 %)

Base : catégories d'espaces protégés prévues par la loi du 14 avril 2006.

(Entre parenthèses : catégories d'espaces protégés « loi 2006 » moins celles définies par l'arrêté du 3 juin 2011)

* : chiffres ne tenant pas compte de l'extension en cours du plateau continental juridique français.

Source : Rapport de performance de l'Agence des Aires marines protégées 2012.

2. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis salue en revanche l'instauration de cette redevance de mouillage dans les parties non interdites d'une aire marine protégée, qui permet de faire participer de façon équilibrée les usagers à la préservation d'un patrimoine essentiel pour la biodiversité. Cette disposition, dont la collectivité territoriale de Corse est à l'origine à la suite d'une hausse significative des navires de plaisance venant mouiller dans ses eaux, permettra de financer les surcoûts engendrés par l'activité plaisancière pour les collectivités territoriales ou les établissements publics qui assurent la gestion, la préservation et la protection d'une aire marine protégée sur délégation de l'État, et qui n'étaient jusque-là couverts par aucune ressource.

Il s'interroge toutefois sur le champ des redevables et le niveau de la taxe proposés, ainsi que sur l'articulation avec les dispositions en matière de délimitation de zones de mouillage équipées et payantes. Le délai laissé à la commission pour conduire ses travaux ayant été très bref, il a renvoyé à la séance publique un éventuel aménagement du dispositif porté par l'article 18 A.

D. L'UNIFICATION DE LA POLITIQUE TERRITORIALE DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE D'ESPACES PROTÉGÉS

Votre rapporteur pour avis juge pertinent d'unifier la politique territoriale de l'environnement en matière d'espaces protégés, en confiant à l'échelon régional la compétence d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, aujourd'hui exercée par les départements.

Ce transfert, porté par son amendement CD 136 portant article additionnel après l'article 7, et accepté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, s'inscrit dans le mouvement engagé depuis de nombreuses années pour donner une cohérence d'ensemble aux politiques territoriales de l'environnement. En effet les régions sont aujourd'hui compétentes pour la création des parcs naturels régionaux (loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages) et pour le classement des réserves naturelles régionales (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). Cette compétence a permis de jeter les bases d'une politique régionale de protection de la biodiversité. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a approfondi cette dynamique en faisant des régions l'échelon compétent pour définir les trames vertes et bleues et assurer l'animation du territoire au travers des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). En vertu de cette même loi, la région est également compétente pour délivrer l'agrément des conservatoires d'espaces naturels. Enfin, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a attribué à la région la qualité de chef de file en matière de protection de la biodiversité.

IV. SITUATION PARTICULIÈRE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX ET DES DÉCHETS

A. UN REPORT DES DÉLAIS FIXÉS EN MATIÈRE D'EAU POTABLE, D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ACCOMPAGNÉ PAR L'EXIGENCE DE L'ÉLABORATION D'UN PLAN PRÉVISIONNEL D'ÉQUIPEMENT ET DE MISE À NIVEAU

Les dispositions de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales sont applicables depuis 2008 sur le territoire de la collectivité territoriale de la Polynésie française, sous réserve des adaptations qu'implique le statut de cette collectivité territoriale relevant de l'article 74 de la Constitution.

Les dispositions des articles L. 2573-27 à L. 2573-29 ainsi que l'article L. 2573-30 dudit code prévoient les **modalités particulières et un calendrier d'exercice des compétences en matière d'eau et d'assainissement**, d'une part, **et en matière d'ordures ménagères et autres déchets**, d'autre part, transférées du gouvernement de la Polynésie française vers les communes polynésiennes, en

vertu des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Les plans de prévention et de gestion des déchets prévus à la sous-section 1 de la section 3 du chapitre 1er du titre IV du livre V du code de l'environnement sont, en particulier, remplacés par la réglementation applicable localement.

L'article L. 2573-27 prévoit ainsi que les communes doivent assurer, au plus tard le 31 décembre 2015, le service de la distribution d'eau potable et, au plus tard le 31 décembre 2020, le service de l'assainissement des eaux usées.

L'article L. 2573-30 fixe au 31 décembre 2011 la mise en place par les communes d'un système de traitement des déchets et ordures ménagères et des autres déchets, définis par décret, qu'elles peuvent, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, collecter et traiter sans sujétions techniques particulières.

Introduits dans le projet de loi par l'adoption en séance publique au Sénat des amendements n° 210 rectifié et 211 rectifié de M. Daniel Dubois et les membres du groupe UDI-UC, les **articles 23 ter (nouveau) et 23 quater (nouveau)** visent à **unifier et repousser ces différents délais au 31 décembre 2024. Cet allongement du délai est toutefois assorti de l'exigence de la présentation, au plus tard le 31 décembre 2019, d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau.**

État des lieux de l'assainissement collectif public des eaux usées en Polynésie française

À l'heure actuelle, 4 programmes d'assainissement collectif public sont en cours. Ils concernent 8 communes sur les 48 que compte la Polynésie française.

Bora Bora a été l'île pilote dans le domaine de l'assainissement collectif public. Le programme qui concerne l'ensemble de l'île a débuté en 1993. Il devrait s'achever en 2009. Il s'est déroulé en 3 grandes phases d'études et de travaux, qui ont permis la réalisation de 2 réseaux de collecte, 2 stations d'épuration et 2 émissaires. À ce jour, 1 685 habitations sont raccordées au réseau d'assainissement et le raccordement des habitations situées au nord et à l'est de l'île est en cours de finalisation. Les deux stations d'épuration sont en service (celle de Povai, au Sud de l'île depuis 1993 et celle de Faanui au nord, depuis 2005). Un système de production et de distribution d'eaux d'arrosage produites à partir des eaux usées a été mis en place pour économiser l'eau potable, et contribuer ainsi à la préservation des ressources en eau de l'île. Le budget total de ce programme s'élève à 2,9 milliards de F CFP.

La commune de Punaauia est la première commune de l'île de Tahiti à bénéficier d'un programme d'assainissement collectif public. Le programme d'études et de travaux a débuté en 2000. Il est composé de 4 phases et devrait être achevé en 2014. À l'heure actuelle, la première phase est terminée. Elle a permis la mise en place des infrastructures de base que nécessitent l'assainissement des eaux usées (réseau de collecte, station d'épuration et émissaire) et le raccordement des professionnels et des immeubles d'habitations de la zone équipée. La station d'épuration a été mise en service en 2002. La seconde phase est en cours de finalisation. Au 30 juin 2009, 2 384 logements individuels et plusieurs professionnels et autres (hôtels, commerces, etc.) ont été raccordés au réseau. Le raccordement des usagers d'autres secteurs se fera par la suite mais il va nécessiter l'extension des capacités de traitement de la station qui est prévue en 2009 – 2010.

En 2014, l'ensemble des professionnels et des particuliers de la commune, devrait bénéficier d'un assainissement collectif public des eaux usées, qui est un service reconnu d'utilité publique.

Le budget global des 2 premières phases de ce programme d'élève à 3,85 milliards de F CFP. Le montant global de ce programme est estimé quant à lui à 5,85 milliards de F CFP.

La zone touristique de Haapiti, sur l'île Moorea fait également l'objet d'un programme d'assainissement collectif qui a débuté en 1998. Il se compose de 2 grandes phases d'études et de travaux. La première phase s'est achevée en 2006. Elle a permis de réaliser les infrastructures nécessaires au fonctionnement du service public d'assainissement des eaux usées : réseaux de collecte (qui vont permettre d'acheminer les eaux usées vers la station) et de distribution d'eaux d'arrosage, station d'épuration (qui va permettre de traiter les eaux usées et de produire à partir de ces dernières des eaux d'arrosage) et émissaire (qui va permettre de déverser les eaux traitées dans le milieu naturel). La seconde phase consistera à raccorder au réseau d'assainissement, dans un premier temps les professionnels et dans un second temps les particuliers. Le budget de la première phase s'élève à 900 millions de F CFP. Les coûts de la seconde phase d'études et de travaux sont estimés à 510 millions de F CFP. Ce programme est actuellement en attente en raison d'un problème de transfert des compétences entre la Pays et la commune.

Source : Direction de l'environnement de la Polynésie française. <http://www.environnement.pf/spip.php?rubrique123> consulté le 3 février 2015.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur pour avis est conscient de la situation particulière de la Polynésie française et entend les difficultés que mettent en avant les auteurs des amendements, notamment en matière d'instruments de financement locaux et nationaux, pour permettre aux communes polynésiennes de faire face à l'intégralité de leurs besoins d'investissements structurants dans les trois matières concernées. Bien qu'ayant débuté leurs investissements et programmes sectoriels, de nombreuses communes sont en situation d'insécurité juridique du fait de l'absence d'achèvement de ces derniers.

Ledit plan doit être élaboré et présenté au plus tard un an avant la fin du mandat des équipes issues des élections qui se sont tenues en mars 2014, et sa mise en œuvre achevée à mi-mandat suivant.

Il aurait été possible de proposer de raccourcir ces délais à respectivement, mi-mandat et fin du mandat en cours. Votre rapporteur pour avis prend acte des difficultés rapportées par ceux de ses collègues élus sur ce territoire.

Néanmoins, la rareté et la fragilité de la ressource en eau sont particulièrement sensibles dans un environnement insulaire exposé fortement à des risques de pénurie et de pollution (urbaine, industrielle et agricole). L'enjeu est majeur en Polynésie française et particulièrement dans les îles les plus peuplées ayant une activité économique nécessitant de l'eau. S'il approuve l'idée d'une mise en place d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau qui permettra de mieux suivre et accompagner la mutation ainsi demandée, votre rapporteur pour avis juge donc essentiel que les nouveaux délais ainsi fixés soient respectés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Notre Commission s'est saisie pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, adopté par le Sénat le mardi 27 janvier. Nous avons désigné M. Florent Boudié rapporteur pour avis.

À l'issue de l'examen du texte en séance publique au Sénat, le périmètre actualisé de la saisine concerne vingt-sept articles contenant des dispositions relatives à l'environnement, à l'aménagement du territoire, aux transports, à l'eau.

Ce texte sera débattu en séance publique du mardi 17 au vendredi 20 février puis du mardi 3 au jeudi 5 mars. La Commission des lois, saisie au fond, en commence parallèlement l'examen. C'est pourquoi nous continuerons nos débats ce soir à vingt et une heures, afin que cette Commission puisse examiner demain ou jeudi les amendements que nous adopterons.

Quatre autres commissions se sont saisies pour avis : la Commission des finances, celle des affaires culturelles, celle des affaires sociales et celle des affaires économiques.

À l'issue du dépôt des amendements, lundi à neuf heures trente, 201 amendements ont été déposés, dont environ soixante du rapporteur pour avis. Compte tenu des amendements retirés, il nous reste 164 amendements à examiner.

Le secrétariat a retiré cinq amendements qui sortaient du périmètre de la saisine : les amendements CD59 de M. François-Michel Lambert à l'article 3, CD2 de Mme Sophie Rohfritsch et CD81 de M. Lambert après l'article 21, CD38 de M. Arnaud Leroy après l'article 24, et CD40 et CD55 de M. Arnaud Leroy également à l'article 30 *bis*. Leurs auteurs ont été prévenus par voie électronique.

Selon l'avis de la Commission des finances, que j'ai sollicité, huit amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 : les amendements CD30 de M. Arnaud Leroy et CD99 de M. Gilles Savary, CD69 de M. François-Michel Lambert, CD77, CD94 et CD102 identiques de MM. Jacques Alain Bénisti, Jean-Christophe Fromantin et Jacques Kossowski, CD78 et CD82 identiques de M. Jacques Alain Bénisti et M. Jacques Kossowski. Leurs auteurs ont également été prévenus par voie électronique.

Ces amendements sont irrecevables car ils entraînent la création d'une charge publique. La Commission des finances a accepté des amendements portant sur des transferts de compétences en faveur des régions et créant des charges pour la collectivité qui les assumera, parce que cela correspond à l'esprit du texte

initial, mais tel n'est pas le cas pour des compétences transférées aux départements ou à une métropole.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis. Le projet de loi a été déposé au Sénat le 18 juin. Le texte définitif adopté par le Sénat en première lecture ne nous a été transmis que jeudi dernier, avec un délai de dépôt des amendements fixés à vendredi, puis reporté à lundi. Le Gouvernement a déposé des amendements dans le courant du week-end. Le rapporteur au fond, et c'est bien normal, affinait hier encore sa position sur plusieurs points litigieux ou délicats. Je veux toutefois souligner le caractère incongru d'une procédure qui fait que notre examen pour avis ait lieu au moment même où la Commission des lois saisie au fond examine les articles : de ce fait, plusieurs avis que nous émettrons sur les articles de notre saisine ne pourront probablement pas être défendus devant nos collègues de la Commission des lois ce soir.

Nous traiterons du plan unique régional de gestion et de prévention des déchets, du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), dont la prescriptivité a été maintenue par le Sénat, et du transfert de plusieurs compétences en matière de transport et de voirie départementale ; nous débattons, à l'article 14, du seuil minimal de population, fixé à 20 000 par le Gouvernement, pour lequel je proposerai une série de dérogations. Nous examinerons également la question de l'offre de services publics dans les territoires délaissés, urbains ou ruraux, notamment à travers les maisons de services au public.

Après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), après l'affirmation des métropoles et des grandes régions, le présent texte constitue le troisième étage de la réforme de l'organisation de notre territoire. Si son contenu n'a pas changé depuis son dépôt, le contexte institutionnel et politique a quant à lui fortement évolué, la question de l'avenir des conseils départementaux ayant depuis été tranchée, tout comme celle de la compétence des collèges, qui restera aux départements. L'objectif reste de clarifier et de rationaliser les compétences des collectivités ; il conserve toute sa pertinence. On notera enfin la création, durant l'examen au Sénat, d'une nouvelle compétence en matière de solidarité territoriale.

Ce texte est sorti du Sénat détricoté sur de nombreux aspects. Le Gouvernement présentera à la Commission des lois une série de propositions pour en rétablir la structure initiale.

M. Guillaume Chevrollier. À la suite du rapporteur pour avis, je tiens à exprimer le regret des commissaires UMP quant à l'organisation de nos travaux. Alors que le nom de ce texte, « nouvelle organisation territoriale de la République », est très ambitieux, les conditions de son examen – procédure accélérée et examen pour avis par notre Commission concomitant de l'examen au fond par la Commission des lois – sont loin d'être optimales.

M. Jean-Marie Sermier. ... et même scandaleuses !

Plusieurs députés UMP. C'est vrai !

M. Guillaume Chevrollier. Ce projet démontre une absence de cap clair de la part du Gouvernement. Le Président de la République avait indiqué, au début de son mandat, qu'il n'était pas question de toucher au département, essentiel à ses yeux. Un an plus tard, on nous promettait sa suppression pour 2020 ou 2021, avant de nous annoncer sa résurrection dans les territoires ruraux – en tout cas dans un premier temps... À ce jour, j'avoue ignorer quel sort le Gouvernement lui réservera finalement.

L'autre faille de la politique gouvernementale est l'incohérence. La première erreur a été de redécouper les régions avant de réfléchir à la répartition des compétences. Il faut dire que le Gouvernement n'est pas très clair sur ce sujet non plus : on nous demande de supprimer la clause générale de compétence, rétablie par le Gouvernement il y a tout juste un an. De même, nous ne connaissons pas les ressources des régions appelées à fusionner. À l'heure où nous abordons enfin le sujet majeur des compétences, la confusion demeure, et le texte que nous examinons a beaucoup évolué depuis son examen en conseil des ministres.

Ajoutons à cela que les élections départementales se dérouleront dans une ambiance étrange, puisque les binômes paritaires pour lesquels nous voterons ne savent pas véritablement le sort qui leur sera réservé, ni quelle durée de vie auront les départements, ni quelles seront leurs compétences. Cette situation est aussi inédite que surréaliste, et nos concitoyens sont très dubitatifs.

Permettez-moi, de même, de relayer l'inquiétude des élus des territoires ruraux face au seuil de 20 000 habitants initialement prévu par le projet de loi pour les communautés de communes. Ce seuil est disproportionné pour beaucoup de départements ruraux.

Alors que les Français attendaient une réelle clarification, une simplification du millefeuille territorial, un allègement des coûts, le Gouvernement ne leur propose que des tergiversations, des va-et-vient inconséquents et des tentatives de réforme infondées, irréfléchies, sans études d'impact. C'est une nouvelle occasion manquée pour une vraie réforme territoriale.

M. Yannick Favennec. Le groupe UDI regrette lui aussi les conditions dans lesquelles nous examinons ce texte.

Selon nous, la réforme territoriale aurait dû fixer des objectifs clairs et évaluer préalablement les impacts financiers. Telle qu'elle est menée, elle manque cruellement de lisibilité. Nous aurions préféré qu'elle parte des réalités du terrain, qu'elle s'appuie davantage sur la dynamique des politiques portées par les communes, les intercommunalités et les départements, en prenant en compte la

diversité de nos territoires plutôt que de recourir à une approche verticale, du sommet vers la base, trop décalée de la réalité. Cela est d'autant plus important que, sur les 36 680 communes qui composent notre pays, notre histoire, notre géographie, plus de 33 000 comptent moins de 3 500 habitants, ce qui représente le tiers de la population nationale.

Fixer un seuil uniforme et rigide de 20 000 habitants pour l'intercommunalité risque de considérablement compliquer la prise en considération de la réalité des territoires ruraux, et de faire perdre en lisibilité l'organisation territoriale et en efficacité l'action locale.

Le département tient une place importante dans notre paysage territorial, particulièrement en milieu rural. Le conseil général n'est pas une collectivité dépassée, mais une institution en phase avec les besoins de nos concitoyens : le futur conseil départemental, c'est la proximité, c'est la solidarité, c'est aussi l'efficacité. La construction et l'entretien d'une voirie, par exemple, réclament une gestion de proximité, qui permet une réaction rapide en cas d'intempéries ou d'accidents ; les régions, en raison de leurs futurs périmètres, pourraient difficilement répondre à cette nécessité, à moins de mettre en place une organisation départementale coûteuse ou à déléguer cette compétence aux départements. Le transfert de la voirie au bénéfice des régions entraînerait inévitablement des dysfonctionnements d'organisation et de service public préjudiciables à la qualité du réseau routier et à certains territoires, en particulier les plus difficilement accessibles. L'expérience ancienne des départements en la matière se traduit par une organisation territoriale de proximité des services routiers qui leur permet d'assurer une grande réactivité en cas d'intervention d'urgence. Elle se concrétise également par la qualité des services d'études et d'ingénierie routières. C'est pourquoi il est essentiel de conserver cette expertise au niveau des départements, les régions ne possédant aucune culture en la matière.

Enfin, la région ayant vocation à exercer des missions stratégiques, le transfert de la voirie départementale se solderait par un alourdissement opérationnel contraire à la vocation du présent projet de loi. Les sénateurs ont d'ailleurs considéré que ce transfert ne serait source d'aucune économie ni d'aucune amélioration du service public, et ils ont supprimé l'article 9. Quelles sont les intentions du Gouvernement sur ce sujet extrêmement important, notamment pour nos territoires ruraux ?

M. Jean-Jacques Cottel. Mon intervention ne portera que sur les articles 5 et 14.

Je suis dans l'ensemble satisfait de l'article 5 concernant les futurs plans régionaux de gestion des déchets. Des améliorations ont été apportées au Sénat, notamment sur le volet de l'économie circulaire. L'introduction, à l'article 5 *bis*, de nouvelles obligations pour les éco-organismes – le transfert des données statistiques sur les quantités de déchets soumis à la responsabilité élargie des producteurs (REP), et l'introduction dans leurs cahiers des charges des objectifs de

ces plans pour une bonne cohésion de l'ensemble – contribuera à l'efficacité de cette planification. Je présenterai moi-même quelques amendements.

Pour ce qui est de l'article 14, des questions se posent au sujet des communes enclavées ou séparées par une frontière départementale. Il conviendrait selon moi de lever l'impossibilité d'une coopération intercommunale dans le cas d'une telle frontière. Cela mérite débat.

M. François-Michel Lambert. Nous abordons l'examen du troisième volet de la réforme territoriale. Les écologistes sont très attachés aux enjeux de la démocratie locale, à la décentralisation – y compris au plan économique – et à la défense des identités régionales. Les deux grands objectifs sont, pour nous, un meilleur équilibre des territoires, ce qui passe par des régions fortes, seules à même d'imposer une redistribution entre leurs propres territoires, entre les plus riches et les plus fragiles, et le renforcement de la démocratie locale, ce qui nécessite une réforme en profondeur du millefeuille territorial, une parfaite lisibilité des compétences, mais aussi des modes de scrutin légitimant l'action publique locale, notamment le scrutin proportionnel.

Or, à la lecture du texte issu du Sénat, force est de constater que ces deux grands objectifs ne sont pas encore remplis, et qu'il y a même encore des aberrations : des articles vidés de leur sens, des transferts aux régions supprimés, exprimant un réflexe de défense excessif de la part des départements. La compétence des transports, par exemple, doit être clairement assumée par les régions, des transports collectifs aux infrastructures.

Il nous faut aussi aborder franchement la question des ressources des régions. Le groupe écologiste a toujours été opposé à la baisse trop brutale des dotations de l'État, très néfaste, en période de crise, pour le maintien de l'emploi sur nos territoires. Au-delà, une véritable réforme de la dotation globale de fonctionnement doit être engagée et la question de l'autonomie fiscale des régions prise à bras-le-corps. Transferts de compétences, oui, mais qui doivent aller de pair avec une augmentation des moyens. Je pense à l'attribution aux régions d'une part de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), afin qu'elles puissent exercer leur nouvelle compétence d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il convient également d'augmenter la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui leur est octroyée. Il est temps, par ailleurs, de permettre aux régions de lever une véritable écotaxe sur les poids lourds, comme s'y étaient engagés le chef de l'État et le Premier ministre. Nous proposerons des amendements en ce sens.

Certaines dispositions, comme celles des articles 5 et 6, vont dans le bon sens : ainsi en est-il de l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, prescriptif qui comprendra un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il conviendra toutefois d'améliorer le contenu de ce dernier car la prévention et la gestion des déchets doivent être abordées dans un cadre beaucoup plus large, autour de la question de la ressource

et de l'économie circulaire. Il conviendra également de veiller à l'articulation de ces dispositions avec les avancées issues de la loi de transition énergétique, qui modifie la teneur des plans déchets et crée un schéma régional biomasse. Un document de planification régionale dédié à la biodiversité et à la cohérence écologique devra y être intégré.

Sur le sujet du transport, concernant notamment la métropole Aix-Marseille-Provence, il faudra à mon sens clarifier les notions de transport urbain et non urbain, afin que la distinction stricte entre les deux activités soit sécurisée, notamment au regard des conventions collectives applicables. Nous déposerons des amendements en ce sens d'ici à la séance.

Je ne doute pas que notre travail en Commission nous permette d'avancer dans la bonne direction. Le groupe écologiste aborde ce débat sans dogmatisme et dans un esprit constructif – celui qui doit prévaloir au sein de notre majorité – afin d'aller plus loin dans la réforme territoriale.

M. Jean-Pierre Vigier. Un point important de ce projet de loi est la prise en considération de la spécificité des territoires et de la ruralité. J'approuve la constitution de grandes régions, avec des compétences économiques renforcées, ainsi que le maintien des départements en milieu rural où le département assure un lien social et territorial de proximité avec la population.

En ce qui concerne la fusion des intercommunalités, il faut oublier le seuil de 20 000 habitants et caler nos futures intercommunalités sur des bassins de vie, ou des bassins de vie élargis. Mais surtout, ces intercommunalités doivent être actées par les acteurs et les élus locaux ; si on les leur impose, cela ne marchera pas. Cela créera des déserts sur nos territoires ruraux. Le lien de proximité avec les populations aura disparu. La ruralité sera totalement oubliée.

Prenons garde enfin à bien clarifier les compétences de chaque collectivité. Si nous restons sur ces bases, et si nous pouvons discuter, nous aurons l'opportunité d'écrire une bonne loi.

M. Jean-Marie Sermier. Ce calendrier législatif, rappelé par le rapporteur, est un véritable camouflet pour notre commission. Alors que nous allons examiner le plan déchets, la politique des transports, l'aménagement du territoire, le seuil de création des communautés de communes, les relations avec les différents syndicats intercommunaux, le lien entre départements et régions, le schéma départemental de coopération intercommunale, la programmation de nos travaux ne nous permet pas, sur tous ces sujets importants, de conduire un vrai travail de fond. C'est un mauvais coup porté à la démocratie environnementale et à l'aménagement du territoire.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je ne puis laisser dire que la commission du développement durable aurait été l'objet d'un camouflet. Il m'était possible de la réunir dès hier, lundi, mais je me serais très certainement retrouvé seul avec le rapporteur pour avis et les administrateurs du secrétariat. Toutes les

Commissions saisies pour avis sont dans la même situation : les députés ne sont pas là le lundi et le mardi matin est pris par de nombreuses réunions.

M. Michel Heinrich. Nous ne mettons aucunement en cause la présidence de la commission. Mais à quoi sert-il de voter des amendements si la commission saisie au fond a déjà examiné les articles concernés ? Notre présence est en quelque sorte inutile. Qui plus est, notre examen intervient alors même que se déroule dans l'hémicycle la discussion du projet de loi Macron, un texte que l'on dit essentiel. Nous sommes dans l'incapacité de faire notre travail de législateur. C'est très désagréable et pour tout dire très démotivant.

M. Jean-Marie Sermier. Je ne visais pas le président de la commission, dont je salue le travail, mais l'agenda qui nous est imposé et qui oblige les députés à examiner le texte la même semaine – et le même jour, au fond et pour avis.

Plusieurs députés. Il a raison !

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous sommes d'accord : je dénonce tout comme vous les conditions d'examen de ce texte. Toutefois, si nous adoptons des amendements dans un délai raisonnable, il sera possible de les présenter en Commission des lois. Il sera en outre toujours possible de les présenter en séance publique. Cela dit, je suis comme vous excédé par la façon dont les choses se passent, et ce n'est malheureusement pas la première fois. En outre, un certain nombre de nos commissaires appartiennent également – c'est mon cas – à la Commission spéciale sur le texte pour la croissance et l'activité, discuté en ce moment dans l'hémicycle, et devraient participer à cette discussion.

II. EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DES RÉGIONS RENFORCÉES

CHAPITRE UNIQUE Le renforcement des responsabilités régionales

Article 5

(articles L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1 [abrogé], L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 [abrogé] du code de l'environnement ; articles L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales ; article 1636 B *undecies* du code général des impôts)

Simplification de la planification régionale en matière de déchets

L'article 5 remplace par un plan régional de prévention et de gestion des déchets les trois schémas régionaux ou départementaux existants en matière de déchets, plan unique ayant vocation à s'intégrer progressivement dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD71 de M. François-Michel Lambert et CD125 du rapporteur pour avis.

M. François-Michel Lambert. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets ne peut englober comme une partie ou sous-partie la question de l'économie circulaire, c'est plutôt l'inverse : l'action nécessaire pour développer un modèle moins gaspilleur de ressources, c'est le traitement des déchets, donc le plan. C'est pourquoi nous proposons d'insérer après le mot « régional » les mots « de l'économie circulaire ».

M. le rapporteur pour avis. Mon amendement répond à votre préoccupation, car je souhaite également inscrire le plan de prévention et de gestion des déchets dans l'objectif de l'économie circulaire. Je propose ainsi de parler de plan régional de prévention et de gestion des déchets « en faveur de l'économie circulaire ». Votre rédaction, quant à elle, réduirait le plan à la seule question des déchets.

M. François-Michel Lambert. La logique de mon amendement n'est pas de restreindre le plan à la seule gestion des déchets. Votre proposition, en revanche, ne me satisfait que partiellement. Il sera nécessaire de se doter d'un véritable plan de l'économie circulaire au niveau des régions ; or votre rédaction

ne prend en considération qu'une partie seulement de l'enjeu de l'économie circulaire.

M. le rapporteur pour avis. Dans ces conditions, il vous aurait fallu présenter, à un autre endroit qu'à l'article 5, un amendement créant un plan complet relatif à l'économie circulaire. Si nous voulons adapter le plan de prévention et de gestion des déchets à l'objectif de l'économie circulaire, je maintiens que ma proposition est plus complète. Si en revanche nous voulons créer un nouveau plan ou schéma en faveur de l'économie circulaire, il faut procéder comme vous le proposez, mais pas au présent article.

M. François-Michel Lambert. Comprenant la nécessité d'un séquençage, je retire mon amendement, mais la question d'un plan plus global doit être posée.

L'amendement CD71 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CD125.

La Commission examine ensuite l'amendement CD118 de M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. Les modes de transport des déchets doivent être pris en compte dans l'élaboration des plans de prévention et de gestion, afin de répondre au principe de proximité établi par le projet de loi sur la transition énergétique, ainsi qu'à l'objectif de développement multimodal de leur transport.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte cet amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CD119 de M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. La seule référence à la prévention, concernant notamment le volet de l'éco-conception des biens produits, est insuffisante. Mon amendement ajoute la référence explicite à l'objectif de réduction des déchets dans le cadre de l'élaboration de ces plans.

M. le rapporteur pour avis. On ne peut pas supposer que le plan de prévention et de gestion des déchets puisse viser autre chose que la réduction des déchets. Par ailleurs, le texte fixe une capacité maximale de déchets traités par les installations de traitement : c'est la démonstration que l'on souhaite réduire la quantité de déchets. Votre amendement est donc satisfait. Je vous propose donc de le retirer, à défaut j'y serai défavorable.

Cet amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CD194 de M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. Je souhaite ajouter la référence à une valorisation « multifonctionnelle » des déchets, posant le principe que ces derniers peuvent faire l'objet d'une valorisation agronomique, d'un recyclage, d'un réemploi des matières premières ou encore d'un réemploi énergétique.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. La valorisation couvrant par définition tous les types de traitement possibles, décliner ceux-ci n'ajouterait rien au texte. Ce ne serait pas normatif.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Attention aux lois bavardes...

La Commission rejette cet amendement.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD126 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de supprimer la référence à l'existence d'un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire. Dès lors que l'amendement CD125 adopté précédemment insuffle l'économie circulaire à tous les étages du plan de gestion des déchets, il ne paraît pas utile d'y créer un plan spécifique consacré à l'économie circulaire.

M. François-Michel Lambert. Je retire l'amendement CD60 qui suit, mais il faudra prévoir un article spécifiquement destiné à planifier le développement de l'économie circulaire dans son ensemble.

La Commission adopte cet amendement.

L'amendement CD60 de M. François-Michel Lambert est retiré.

La Commission examine l'amendement CD61 de M. François-Michel Lambert.

M. François-Michel Lambert. Il s'agit d'inscrire dans la loi d'autres axes d'action, mis en œuvre dans certaines régions et qui ont d'ores et déjà donné des résultats tangibles, en intégrant des objectifs d'intégration de produits issus de réemploi et des objectifs de performance en matière de réduction du gaspillage alimentaire.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte cet amendement.

La Commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD128 et CD129 du rapporteur pour avis.

La Commission est saisie de l'amendement CD120 de M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cotel. Il s'agit d'un amendement de précision, qui ajoute, après le mot « limitrophes », les mots « ou frontalières ».

M. le rapporteur pour avis. Sur le plan sémantique, à croire la définition du *Grand Robert*, ce qui est limitrophe est frontalier... Sur le plan juridique, les régions peuvent développer une coopération transfrontalière, et votre préoccupation est satisfaite par le droit existant.

Cet amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD127 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le texte ne prévoit pas la possibilité pour les organismes chargés de la collecte et du traitement des déchets de participer à l'élaboration du plan de gestion des déchets. Il paraîtrait opportun que les syndicats concernés soient présents.

M. Jean-Marie Sermier. Ces syndicats intercommunaux ou départementaux sont issus de collectivités représentées dans la concertation. Il est donc redondant de prévoir la participation à la fois des collectivités membres des syndicats et des syndicats eux-mêmes.

M. le rapporteur pour avis. Je pense qu'il serait intéressant que les syndicats soient physiquement présents à la table de travail, plutôt que par le biais d'un simple système de représentation.

La Commission adopte cet amendement.

En conséquence, l'amendement CD121 de M. Jean-Jacques Cotel tombe.

Les amendements CD87, CD88 et CD91 de M. François-Michel Lambert sont ensuite retirés.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD182 du rapporteur pour avis et CD62 de M. François-Michel Lambert.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de prévoir des dispositions transitoires pour les plans de prévention et de gestion des déchets en cours d'élaboration ou de révision. Le texte, en l'état actuel, ne traite pas la question : il faut sécuriser ces plans.

M. François-Michel Lambert. Mon amendement répond au même souci, mais je fais confiance à la rédaction un peu plus bavarde de notre rapporteur...
(Sourires)

L'amendement CD62 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CD182.

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CD131 du rapporteur pour avis.*

*L'amendement CD90 de M. François-Michel Lambert est **retiré**.*

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CD184 du rapporteur pour avis ainsi que les amendements identiques CD24 de M. Arnaud Leroy et CD72 de M. François-Michel Lambert.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'affecter une part de la TGAP aux régions pour financer la compétence de planification régionale que leur confère l'article 5. Il me paraît important de consolider cette compétence, non par la création d'une recette nouvelle, ce qui rendrait l'amendement financièrement irrecevable, mais par une réorganisation du produit de la TGAP.

M. Arnaud Leroy. Je me range à la proposition du rapporteur pour avis et je retire mon amendement CD24.

M. François-Michel Lambert. Le rapporteur pour avis peut-il expliquer en quoi son amendement est préférable au mien, en termes d'efficacité ?

M. le rapporteur pour avis. Mon amendement précise l'affectation du produit et fixe un plafond, à hauteur de 20 millions d'euros, pour les 5 % affectés aux régions.

M. François-Michel Lambert. Pourquoi ce plafond ?

M. le rapporteur pour avis. La demande formulée par les régions, par le biais de l'Association des régions de France, est de 5 %, ce qui correspond à 20 millions. Je considère que c'est de bonne gestion des deniers publics.

M. Jean-Marie Sermier. Cette mesure va dans le bon sens, mais pourquoi figer ces 5 % dans la loi ? Une limite pourrait être définie chaque année par décret.

M. Michel Heinrich. Si le principe est intéressant, en revanche, déterminer un montant en euros dans un texte de loi me paraît assez périlleux. Il vaudrait mieux faire appel à un décret annuel. Les besoins peuvent un jour dépasser 20 millions.

Mme Sophie Rohfritsch. Pourquoi ne pas aller plus loin en autorisant les régions à recouvrer un minimum d'autonomie fiscale ? Et pourquoi créer une taxe additionnelle ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Pour gager l'amendement... Mais le Gouvernement pourra lever le gage, s'il est d'accord.

M. Arnaud Leroy. Je joins ma voix aux préoccupations exprimées par nos collègues concernant l'inscription dans la loi du montant de 20 millions

d'euros. Nous ne savons pas ce que sera cette compétence de planification demain. Des discussions ont actuellement lieu à Bruxelles sur la réforme des directives « Déchets » ; si de nouvelles obligations sont décidées, le coût de la planification pourra être supérieur.

M. le rapporteur pour avis. Les régions demandent les moyens d'exercer cette nouvelle compétence de planification. J'ai donc souhaité, contre l'avis du Gouvernement, qu'une fraction de la TGAP leur soit attribuée pour cette nouvelle compétence. C'est une avancée, mais le coût de cette compétence, qui n'est pas une compétence opérationnelle, ne peut pour l'instant être évalué. J'ai jugé prudent de fixer un plafond. Vous observerez que les clés de répartition du produit concernant l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sont fixées par la loi.

M. François-Michel Lambert. Les 5 % sont une mécanique de décentralisation, une mécanique de collecte comme il en existe d'autres. Pour respecter l'autonomie des régions, il faut en rester à un pourcentage, sans prévoir de montant en euros. Je souhaite que l'on retire la mention de ces 20 millions d'euros.

M. le rapporteur pour avis. Une autre solution aurait été d'en rester au texte actuel, à savoir à l'article 37 du projet de loi, qui prévoit une règle de compensation pour toute compétence transférée. J'ai préféré cibler la TGAP, mais je souhaite également que nous donnions des gages de modération dans l'emploi des deniers publics. Au demeurant, rien ne nous empêche de revenir sur le plafond en loi de finances, et le dispositif des montants plafonnés n'a en soi rien d'inhabituel. En résumé, je souhaite indiquer au Gouvernement notre souhait de financer cette nouvelle et importante compétence de planification, et en même temps montrer que nous sommes soucieux de l'utilisation des deniers publics, le coût de cette compétence n'ayant pas été évalué.

M. François-Michel Lambert. Je maintiens mon amendement, qui ne prévoit pas de plafond. Si vous aviez prévu un plancher, cela aurait pu être acceptable, mais pas un plafond, car si le produit augmente, il est juste que la part affectée aux régions fasse de même. L'ADEME continuera de percevoir 95 % de ce produit en croissance.

M. le rapporteur pour avis. Nous ne touchons pas à la part de l'ADEME.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Seule une partie de la TGAP est reversée à l'ADEME. Le pourcentage de 5 % au profit des régions sera prélevé sur la part de l'État. C'est certainement la raison pour laquelle le Gouvernement est opposé à cette mesure... (*Sourires*)

L'amendement CD24 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CD184.

En conséquence, l'amendement CD72 tombe.

La Commission adopte l'article 5 ainsi modifié.

Article 5 bis

(articles L. 541-10 et L. 541-15-2 [nouveau] du code de l'environnement)

Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets

Introduit dans le projet de loi au Sénat au stade de l'examen par la commission des lois, l'article 5 bis organise la transmission au conseil régional, par les différents acteurs qui interviennent dans le domaine des déchets, des informations utiles et nécessaires à la tâche de planification qui lui est confiée à l'article 5.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CD132 du rapporteur pour avis.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements rédactionnels CD133 du rapporteur pour avis et CD63 de M. François-Michel Lambert.

M. le rapporteur pour avis. Il convient de rectifier cet amendement pour tenir compte de l'ajout intervenu à l'article 5, et donc de lire, au quatrième alinéa, « du plan régional de prévention et de gestion des déchets en faveur de l'économie circulaire ».

La Commission adopte cet amendement ainsi rectifié.

En conséquence, l'amendement CD63 tombe.

La Commission adopte l'article 5 bis ainsi modifié.

Article 6

(articles L. 4251-1 à L. 4251-8 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Création du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) à visée prescriptive

L'article 6 remplace les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) par des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui possèdent un caractère obligatoire et un caractère prescriptif que les SRADT n'avaient pas. Par ailleurs, les SRADDT regroupent le contenu de plusieurs schémas : SRADT, schéma régional de l'intermodalité, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, schéma régional des infrastructures de transports et plan régional de prévention et de gestion des déchets.

La Commission examine l'amendement CD141 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a modifié le titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, passant de l'intitulé « Attributions de la région en matière de planification et d'intervention économique » à l'intitulé « Attributions de la région en matière d'aménagement et de développement économique ». Je souhaite conserver l'expression d'« intervention économique », plus large au plan juridique.

M. Jean-Marie Sermier. La rédaction du Sénat, avec le terme de « développement », montre pourtant bien la volonté que la région s'engage dans l'économie sur le territoire.

M. le rapporteur pour avis. J'ai bien précisé que la modification était de nature juridique : en droit, l'expression « intervention économique » est plus large que le terme « développement », qui fait référence à des compétences normées dans le code général des collectivités territoriales. La volonté d'affichage du Sénat se heurte à ce détail.

M. Jean-Marie Sermier. Le développement implique l'ensemble des interventions économiques. Il me semble préférable de marquer notre volonté que les régions assurent la totalité du développement économique.

M. le rapporteur pour avis. J'ai omis d'indiquer que le titre actuel du code fait explicitement référence à la planification. Nous sommes dans une partie qui intègre en particulier le SRADDT.

La Commission adopte cet amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CD185 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 6 pose une liste d'objectifs et d'orientations stratégiques pour les nouveaux SRADDT. Je propose une modification de cette liste, afin, d'une part, qu'elle apparaisse sous une forme plus claire et, d'autre part, qu'elle intègre de nouveaux objectifs, en particulier ceux de localisation des grands équipements et des infrastructures, de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux – notion à laquelle je tiens tout particulièrement –, de gestion équilibrée de l'espace et d'égalité des territoires, ainsi que de protection et de restauration de la biodiversité afin de faire le lien avec l'article 3 de la loi MAPTAM où nous avons intégré le chef-de-filât régional au titre de la protection et de la restauration de la biodiversité.

M. Arnaud Leroy. Le rapporteur pour avis inclut-il dans sa formule « *gestion équilibrée de l'espace et égalité des territoires* » la notion d'usage économe du foncier, à laquelle je suis attaché, ou serait-il opportun d'ajouter cette notion de manière explicite ?

M. le rapporteur pour avis. L'article 6 dispose que le SRADDT doit impérativement respecter les finalités de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui comprennent l'utilisation économe des espaces naturels.

M. Arnaud Leroy. Merci pour ces explications.

La Commission adopte cet amendement.

En conséquence, les amendements CD25 de M. Arnaud Leroy, CD64 de M. François-Michel Lambert, CD26 de M. Arnaud Leroy, CD65 de M. François-Michel Lambert, CD95 de M. Gilles Savary, CD122 de M. Jean-Jacques Cottel et CD66 de M. François-Michel Lambert tombent.

La Commission examine ensuite l'amendement CD143 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'intégrer au SRADDT le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en tant que volet sectoriel. Le SRADDT regrouperait de cette façon le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, le schéma régional de l'intermodalité, ainsi que le SRCE.

Mme Geneviève Gaillard. Si le contenu du SRCE, qui intègre des recommandations du code de l'environnement, est très ambitieux, ce n'est apparemment pas le cas du SRADDT, notamment pour ce qui touche à la cartographie et, derrière, à la spatialisation de la trame verte et bleue. Les SRCE sont établis à partir des orientations nationales de cette trame ; or le SRADDT n'y fait pas référence.

De même, alors que le SRADDT est opposable aux seuls documents d'urbanisme, dans un rapport de compatibilité, le SRCE est opposable, dans un rapport de prise en compte, aux projets de l'État, à ceux des collectivités, aux documents de planification publique sectoriels, concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, mais aussi les usages de l'espace. En intégrant le SRCE dans un SRADDT, je crains que la force du SRCE n'en soit largement diminuée.

Je suis donc très réservée sur cet amendement. Nous avons énormément travaillé sur le Grenelle et sur la loi de biodiversité pour que cette biodiversité soit prise en compte. Cet amendement risque de faire perdre leur force aux SRCE.

M. le rapporteur pour avis. Soyez rassurée, chère collègue : dès lors que le SRCE figure dans le SRADDT en tant que volet sectoriel, ses règles d'élaboration, son contenu et ses effets juridiques restent inchangés. Autrement dit, toutes les règles qui prévalent dans un SRCE continueront à s'appliquer après l'adoption d'un SRADDT. Il en est de même pour le schéma de l'intermodalité – qui n'est pas soumis à enquête publique, contrairement au SRADDT –, ainsi que pour le plan régional de prévention et de gestion des déchets. Tout volet sectoriel a vocation à exister avec ses spécificités. J'ajoute que les articles du code relatifs à la trame verte et bleue ne sont en rien modifiés.

Mme Geneviève Gaillard. Le SRADDT ne sera donc qu'un chapeau, mais *quid* de la cartographie ? Sera-t-elle incluse ?

M. le rapporteur pour avis. Elle est maintenue et je réintroduis l'obligation, supprimée par le Sénat, d'accompagner le SRADDT d'une carte synthétique.

Mme Geneviève Gaillard. Il ne faudrait pas que cette « intégration » ou « prise en compte » dans les SRADDT vienne perturber l'élaboration des SRCE en cours. Laissons-les se faire tranquillement. La dynamique est forte : huit schémas ont été élaborés, deux sont en cours, il y en aura d'autres. Il faut maintenir la pression, pour continuer d'avancer.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Les SRCE ont leurs propres procédures d'élaboration : elles seront respectées.

Mme Geneviève Gaillard. Je préfère l'entendre que ne pas l'entendre...

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je le confirme : rien n'est changé à la procédure d'élaboration des SRCE.

Chers collègues, je vous indique que l'amendement CD143 doit être rectifié car le mot « durable » a été omis du nom du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

La Commission adopte cet amendement ainsi rectifié.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD144 du rapporteur pour avis.

Elle examine ensuite l'amendement CD35 de M. Arnaud Leroy.

M. Arnaud Leroy. Mes préoccupations étaient semblables à celles de Mme Geneviève Gaillard, mais j'ai été satisfait par les explications du rapporteur pour avis et je retire mon amendement.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement sera satisfait par l'amendement CD166, mieux placé.

Cet amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD145 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Nous verrons ce point de manière plus détaillée à l'article 6 *bis* concernant les chartes régionales d'aménagement, liées à la loi « Littoral ». Il s'agit d'éviter la régionalisation de l'application de cette loi.

La Commission adopte cet amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD146 du rapporteur pour avis et CD27 de M. Arnaud Leroy.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de réintroduire la disposition écartée par le Sénat selon laquelle le SRADDT doit comporter, d'une part, un rapport d'orientations et d'objectifs, et, d'autre part, une partie relative au pouvoir réglementaire de la région à travers des règles générales de mise en œuvre des orientations et objectifs du schéma. Il faut impérativement distinguer ces deux niveaux juridiques. Le Sénat a supprimé cette distinction dans le but d'amoinrir la portée du SRADDT, mais ce n'est pas la logique du Gouvernement ni la mienne.

Par ailleurs, nous réintroduisons l'obligation d'accompagner le SRADDT d'une carte synthétique qui illustre la stratégie régionale d'aménagement. Le Sénat l'avait supprimée pour des raisons qui m'échappent.

M. Arnaud Leroy. Mon amendement CD27 propose un fascicule pour la partie des règles générales, en annexe et en complément d'une carte synthétique.

M. le rapporteur pour avis. Sur le plan juridique, nous ne sommes pas obligés de recourir à un fascicule. Le Gouvernement souhaitait distinguer clairement, d'un côté, les objectifs et orientations, et de l'autre, le pouvoir réglementaire de la région pour l'application du SRADDT. Le Sénat a supprimé cette distinction. Il suffit à mon sens de réintroduire la notion de règles générales qui, sur le plan juridique, renvoie au pouvoir réglementaire de la région, pour avoir satisfaction sur l'objectif. Je pense toutefois que la Commission des lois vous suivra plus que moi... (*Sourires*)

Mme Geneviève Gaillard. Puisque le SRADDT n'est qu'un chapeau reprenant l'ensemble des politiques sectorielles, les unes à côté des autres, il n'y a pas besoin de chercher une plus grande lisibilité : chaque volet sectoriel a sa lisibilité propre. Enfin, une carte de schéma régional de cohérence écologique n'est pas un petit document : la réintroduire ne sera pas une mince affaire...

M. Michel Heinrich. Cet amendement me gêne beaucoup car il porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Le schéma de cohérence territorial a été confirmé par la loi ALUR comme le document intégrant tous les documents de rang supérieur. Le SRADDT n'est pas affaibli par la rédaction du Sénat : ce schéma régional fixe des orientations. Mais s'il doit édicter des règles, il va se substituer au SCOT et, à défaut de SCOT, ces règles s'appliquent directement au plan local d'urbanisme (PLU). Prévoir une édicition de règles au niveau régional me semble extrêmement périlleux, surtout dans les grandes régions. La région à laquelle j'appartiens, Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, est une collectivité énorme : si le schéma régional doit édicter des règles, sa rédaction prendra dix ans !

M. le rapporteur pour avis. Les règles générales, madame Geneviève Gaillard, ne s'appliqueront pas dans l'économie générale de chaque volet sectoriel, mais pour tout ce qui sera hors volet sectoriel.

Ensuite, monsieur Michel Heinrich, le caractère prescriptif et la nécessité de rendre opérationnels des objectifs et des orientations, c'est toute la différence entre l'ancien et le nouveau SRADDT. Notre volonté est de passer à une nouvelle étape de planification, sur un contenu juridique plus fort. C'est l'objectif du Gouvernement, et je vous propose de le confirmer.

M. Michel Heinrich. Ayez bien conscience que vous court-circuitez les élus sur le terrain : loin de répondre à votre souci d'efficacité, cela créera beaucoup de rigidités et ce sera mal vécu. Je maintiens que les décisions des élus dans le cadre d'un SCOT sont beaucoup plus pertinentes et efficaces qu'une décision prise à l'échelle régionale – une échelle de surcroît élargie. Il n'y a qu'à voir la difficulté de certaines régions à élaborer un SRADT classique.

En outre, le territoire sera couvert en totalité par des SCOT à partir du 1^{er} janvier 2017 : certains de ces documents seront achevés avant l'entrée en vigueur des nouveaux SRADDT et ne pourront donc être mis en compatibilité avec le schéma régional qu'à leur révision, c'est-à-dire six ans plus tard... C'est une véritable usine à gaz. Et vous portez un coup à la libre administration des collectivités territoriales.

L'amendement CD27 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CD146.

Elle examine ensuite l'amendement CD67 de M. François-Michel Lambert.

M. François-Michel Lambert. Cet amendement prévoit une phase transitoire afin de ne pas perturber la dynamique d'élaboration des SRCE.

M. le rapporteur pour avis. Comme je l'ai dit à M. Arnaud Leroy, je présenterai un amendement CD166 répondant à ce problème de la période transitoire. Je souhaite donc que vous le retiriez.

Cet amendement est retiré.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD147 du rapporteur pour avis et CD42 de M. Arnaud Leroy.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement d'amélioration rédactionnelle. Nous proposons de réintégrer la notion de « règles générales », indispensables pour compléter les objectifs et les orientations du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Nous en avons débattu tout à l'heure : la loi n'a pas à déterminer s'il y a un fascicule, un document annexe ou autre.

M. Arnaud Leroy. Je suis satisfait du débat que nous avons eu cet après-midi sur cette question. Je retire donc l'amendement CD42.

L'amendement CD42 est retiré.

M. Michel Heinrich. Contrairement à mon collègue, je ne suis pas satisfait du tout... En fait, on revient à la notion de règles générales, ce qui est en total contresens avec la volonté d'avoir des régions beaucoup plus grandes. D'un côté, on veut des régions plus grandes, de l'autre, on édicte des règles au lieu de donner des orientations... On marche sur la tête !

Certaines régions, comme la Lorraine, dans leur taille actuelle, ont été incapables d'aboutir à un SRADDT : lorsque vous demanderez à la future région Lorraine-Alsace-Champagne-Ardenne d'en faire un, avec des règles, il y en aura pour dix ans ! Qui plus est, cela va vraiment à l'encontre de l'esprit même de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) dans laquelle les schémas de cohérence territoriale (SCOT) n'étaient que des documents d'orientation, sans réel pouvoir prescriptif : c'est à l'élu local qu'il revient, dans le cadre du PLU, d'instituer des règles.

J'ajoute que la Fédération des SCOT, qui regroupe des élus de toutes sensibilités politiques, est unanime à s'opposer à cette notion de règles.

La Commission adopte l'amendement CD147.

Puis elle examine l'amendement CD148 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tire les conséquences de l'intégration, parmi les objectifs et orientations du SRADDT, de la protection et de la restauration de la biodiversité.

Mme Geneviève Gaillard. L'exposé sommaire de cet amendement me choque : « *Amendement de conséquence de l'intégration de la protection et de la restauration de la biodiversité dans les SRADDT* », alors que nous avons bien dit tout à l'heure qu'il n'était pas question d'intégrer le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et qu'il était maintenu dans sa forme actuelle... Évitions les confusions de ce genre.

M. le rapporteur pour avis. L'objectif de protection et de restauration de la biodiversité a bel et bien été intégré dans les objectifs et orientations du SRADDT. Il faudra bien que le SRADDT prenne en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, etc.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cela n'a pas de lien avec le SRCE.

Mme Geneviève Gaillard. Mais si l'on ne reprend pas les orientations nationales de la trame verte et bleue sur lesquelles s'appuie le SRCE, on ne sait pas à quoi il est fait référence.

M. le rapporteur pour avis. Dans la rédaction telle qu'elle nous revient du Sénat, les orientations, objectifs et modalités de mise en œuvre du SRADDT prennent en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L.211-1 du code de l'environnement. Nous proposons de prendre en compte également les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, conformément à l'objectif que nous avons intégré tout à l'heure.

Mme Geneviève Gaillard. Je ne suis pas convaincue et je reste inquiète.

M. le rapporteur pour avis. Si votre inquiétude est bien celle que vous avez formulée tout à l'heure, la réponse vous a vraiment été apportée sur le fond.

Les orientations, objectifs et règles générales du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire prennent en compte toute une série d'indications, d'orientations, de projets parmi lesquels ceux que nous ajoutons en lien avec la protection et la restauration de la biodiversité. Cette précision permet de conforter l'objectif que nous avons intégré au début de l'article 6.

Mme Geneviève Gaillard. J'entends bien ce que vous voulez dire, mais je ne comprends pas pourquoi vous ne voulez pas faire référence dans le SRADDT aux orientations nationales de la trame verte et bleue, car c'est le point de référence pour les SRCE suite à la loi Grenelle. Si on ne les intègre pas, sur quoi s'appuie-t-on ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il ne faut pas réduire l'action en faveur de la biodiversité à la seule trame verte et bleue : ce n'est qu'un outil qui permet de mettre en œuvre une politique en faveur de la préservation et de la mise en valeur de la biodiversité.

M. le rapporteur pour avis. Je veux bien me pencher plus précisément sur la question d'ici à l'examen du texte en séance publique.

Mme Geneviève Gaillard. Je m'abstiens sur cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD149 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Nous proposons de supprimer le rapport de compatibilité existant entre les chartes de parcs naturels régionaux (PNR) et les SRADDT. Les rédacteurs des PNR et des SRADDT sont les mêmes, en l'occurrence les régions. On peut donc supposer qu'elles ne seront pas schizophrènes au point d'établir des chartes de PNR contradictoires avec les

SRADDT. Plutôt qu'une mise en compatibilité systématique, nous préférons un mécanisme de prise en compte par les SRADDT des éléments constitutifs des chartes de PNR.

Il ne faut pas oublier la lourdeur et le coût d'élaboration des PNR ni la difficulté qu'il y aurait de mettre chaque PNR en compatibilité directe avec les SRADDT si la règle était maintenue telle qu'elle est proposée.

M. Michel Heinrich. Je suis sidéré. D'un côté, on nous explique que les SRADDT ne doivent plus être que des documents d'orientation qui doivent édicter des règles, et de l'autre que les SRADDT ne pourront être opposés aux PNR, au motif qu'étant élaborés par la même entité, il est peu probable qu'ils soient incompatibles. Mais si c'est le cas, ce n'est pas la peine de supprimer l'opposabilité. Vous allez faire des territoires à deux vitesses : quand vous aurez un SCOT, vous serez obligé de respecter les règles du SRADDT, mais pas lorsque vous aurez un PNR... Et lorsqu'un SCOT couvrira en partie un PNR ou lorsqu'un PNR vaudra SCOT, que se passera-t-il ?

M. le rapporteur pour avis. On ne supprime pas l'opposabilité : on remplace la compatibilité, qui est une notion juridique bien définie, par la prise en compte, autre notion juridique, mais un peu plus souple. Tout cela est très technique.

Les auteurs des SRADDT et des PNR sont les mêmes, pas ceux des SCOT ; mais les SRADDT, les SCOT et les PLU ou tout autre document d'urbanisme devront tous respecter les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

En l'occurrence, nous voudrions éviter une obligation pour chaque PNR de mise en compatibilité absolue avec le SRADDT. Au vu de l'état d'avancement des PNR existants, nous préférons que les SRADDT prennent en compte l'acquis des chartes de PNR, et non l'inverse.

M. Michel Heinrich. Si j'ai bien compris, le SCOT se mettra en compatibilité avec le SRADDT, mais pas le PNR : ce sera au SRADDT de se mettre en compatibilité avec le PNR.

M. le rapporteur pour avis. Nous souhaitons effectivement que les SRADDT valident, par la prise en compte, les PNR existants. Je rappelle que les PNR ont mis beaucoup de temps à se mettre en place, qu'ils ont parfois été très coûteux et que leur révision est prévue tous les quinze ans.

M. Michel Heinrich. Beau lobbying des PNR ! (*Sourires*)

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous examinerons tout à l'heure un autre amendement qui concerne également les PNR.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD151 du rapporteur pour avis.

La Commission examine les amendements identiques CD150 du rapporteur pour avis et CD28 de M. Arnaud Leroy.

M. le rapporteur pour avis. Ces amendements tirent les conséquences du remplacement de l'obligation de mise en compatibilité par celle de prise en compte des PNR avec les SRADDT.

M. Arnaud Leroy. Tout vient d'être dit par le rapporteur pour avis.

La Commission **adopte** les amendements identiques.

L'amendement CD44 de M. Arnaud Leroy est **retiré**.

La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CD152 du rapporteur pour avis et CD46 de M. Arnaud Leroy.

M. le rapporteur pour avis. Amendement de conséquence.

M. Arnaud Leroy. Je retire l'amendement CD46.

L'amendement CD46 est **retiré**.

La Commission **adopte** l'amendement CD152.

L'amendement CD47 de M. Arnaud Leroy est également **retiré**.

La Commission en vient à l'amendement CD153 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Tel qu'il a été adopté par le Sénat, l'article 6 prévoit neuf étapes entre l'élaboration et la conclusion du SRADDT. Je propose de réduire le nombre d'étapes qui sont à l'amorce de l'élaboration. À l'issue d'une concertation au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), il serait procédé directement à une délibération du conseil régional sur les modalités d'élaboration du SRADDT, ses orientations stratégiques et ses objectifs. De trois étapes, nous passerions à deux, ce qui permettrait de gagner un peu de temps. Tout à l'heure, je vous proposerai que le délai pour le rendu des avis soit ramené de quatre à trois mois, dans le même souci de gagner du temps. Nous proposerons également de porter le délai d'élaboration pour le premier SRADDT de dix-huit mois à deux ans. Cet amendement ne change rien à la philosophie du texte proposé par le Gouvernement, ni à ce que le Sénat a adopté.

La Commission **adopte** l'amendement.

Puis elle **adopte** l'amendement de conséquence CD156 du rapporteur pour avis.

La Commission est saisie de l'amendement CD43 de M. Arnaud Leroy.

M. Arnaud Leroy. J'ai compris que le rapporteur pour avis n'aimait pas trop les fascicules... (*Sourires*) Je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement de cohérence rédactionnelle CD157 du rapporteur pour avis.

Puis elle examine l'amendement CD29 de M. Arnaud Leroy.

M. Arnaud Leroy. Il est demandé aux collectivités locales de donner un avis sur le SRADDT et à l'organisme de représentation de ces collectivités, la CTAP, de donner également un avis. Nous souhaitons éviter cette redondance. C'est pourquoi l'amendement CD29 propose de supprimer l'avis de la CTAP.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

Cet amendement va dans le sens de la simplification de la procédure d'élaboration. La CTAP est associée dès l'amont au SRADDT ; il n'est donc pas nécessaire de lui redemander sa position après qu'elle a participé à l'amorce du SRADDT.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CD158 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit, là encore, de simplifier la procédure. Le droit commun prévoit que les avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Le Sénat l'avait porté à quatre mois ; nous proposons de revenir à trois mois.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine les amendements identiques CD159 du rapporteur pour avis et CD45 de M. Arnaud Leroy.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a introduit une procédure de veto permettant de s'opposer au SRADDT qui intervient à la fin du processus d'élaboration. L'article 6 prévoit d'ores et déjà qu'un certain nombre d'organismes, d'acteurs, de collectivités participent à l'élaboration du SRADDT. Si le processus s'est déroulé correctement – et ce sera forcément le cas –, nous ne voyons pas pourquoi nous permettrions qu'une procédure vienne couper court à une élaboration qui aura été longue et fouillée.

M. Jean-Marie Sermier. Les arguments du rapporteur pour avis peuvent également plaider pour le maintien de l'alinéa 48 : dans la mesure où une procédure longue, contradictoire et associant l'ensemble des collectivités locales est prévue, il est permis de supposer que tout le monde, ou du moins le plus grand nombre, finira par tomber d'accord. Qui plus est, l'alinéa 48 a mis en place

plusieurs cliquets pour le cas où certaines collectivités locales s'estimeraient dessaisies par rapport à l'objet d'origine, en prévoyant que les trois cinquièmes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la moitié des départements de la région pourraient s'opposer au projet de schéma présenté. Tout cela permet d'avoir l'assurance d'un résultat consensuel.

M. le rapporteur pour avis. J'entends bien votre argumentation, mais je ne la partage pas. Je ne vois pas pourquoi nous mettrions une épée de Damoclès au-dessus d'une procédure qui aura fait l'objet d'une élaboration aussi fouillée, en ouvrant la possibilité d'un veto pour des raisons qui ne seraient pas de fond, mais d'opportunité, par exemple.

La Commission adopte les amendements identiques.

Puis elle examine l'amendement CD160 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de mieux tenir compte des avis qui auront été formulés sur le schéma, notamment en amont de l'enquête publique. Cela va dans le sens des mesures que nous avons adoptées et qui sont contenues dans le texte relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement dont Mme Sabine Buis était rapporteure et qui visaient à une bonne prise en compte des observations recueillies.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision rédactionnelle CD162 du rapporteur pour avis.

Elle examine alors l'amendement CD163 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a introduit la possibilité pour la région de passer une convention avec les collectivités infrarégionales pour la mise en œuvre du SRADDT. Je propose de supprimer le dispositif adopté par le Sénat car je le trouve mal formulé, mal équilibré, mais cela mérite qu'on y réfléchisse. Je crois que le rapporteur du texte, Olivier Dussopt, réfléchit à un mécanisme qui permettrait de mieux articuler le SRADDT avec les collectivités infrarégionales. Je maintiens cet amendement, mais je réfléchis déjà – et j'en discuterai avec le rapporteur au fond – à une position plus équilibrée.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission en vient à l'amendement CD164 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. En plus du veto évoqué plus haut, le Sénat a introduit la possibilité de remettre en cause le SRADDT lors de chaque renouvellement du conseil régional... Permettre la remise en cause d'un document de planification à chaque échéance électorale, ce serait une première dans le droit des collectivités territoriales ! Je vous propose de renoncer à ce dispositif qui pose

un problème de sécurité juridique, mais également de confiance à l'égard des acteurs, des organismes concernés par le SRADDT, et d'en rester à un système de révision possible à l'échéance prévue du SRADDT dans les conditions habituelles du droit commun.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CD165 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tire les conséquences de l'amendement précédent.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD166 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de l'amendement que nous avons évoqué en début de discussion avec MM. François-Michel Lambert et Arnaud Leroy sur les dispositions transitoires à propos du SRCE.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD167 et CD169 du rapporteur pour avis.

La Commission examine l'amendement CD168 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Gouvernement avait prévu que le SRADDT serait adopté dans un délai de trois ans. Le Sénat a ramené ce délai à dix-huit mois. Je propose de le fixer à deux ans.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis A

(articles L. 114-1 à L. 114-6 [nouveaux], L. 121-10 et L. 146-1 du code de l'urbanisme)

Création des chartes régionales d'aménagement

Introduites dans le projet de loi en séance publique au Sénat avec pour objectif de permettre une adaptation décentralisée de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, les chartes régionales d'aménagement donnent la possibilité de préciser, en les adaptant aux particularités géographiques locales, les modalités d'application des dispositions particulières au littoral, ainsi que leur articulation avec les dispositions particulières aux zones de montagne figurant respectivement au chapitre VI et au chapitre V du titre IV du livre Ier du code de l'urbanisme.

*

* *

La Commission est saisie des amendements identiques CD134 du rapporteur pour avis et CD68 de M. François-Michel Lambert tendant à supprimer l'article 6 bis A.

Mme Viviane Le Dissez. L'article 6 bis A prévoit une charte régionale d'aménagement, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification, d'autant qu'elle rappelle les articles liés à la loi Littoral. Le SRADDT sera suffisant. Il n'y a pas lieu de complexifier les choses et de rajouter encore un nouveau document, en l'occurrence la charte régionale d'aménagement.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je suis entièrement d'accord avec l'argumentation qui vient d'être développée.

M. François-Michel Lambert. L'amendement CD68 est défendu.

La Commission adopte les amendements identiques, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 6 bis A.

Article 6 bis

(article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme)

Suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux

Article additionnel après l'article 6, l'article 6 bis, introduit dans le projet de loi au stade de la commission des lois, revient sur l'obligation de transposer, dans les schémas de cohérence territoriale, les dispositions pertinentes en matière d'urbanisme des chartes des parcs naturels régionaux, portée par l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 14 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CD135 du rapporteur pour avis tendant à supprimer l'article 6 bis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de rétablir l'obligation pour un SCOT de transposer les dispositions pertinentes d'un PNR.

M. Michel Heinrich. Vous considérez donc que la charte du PNR vaut SCOT.

M. le rapporteur pour avis. Non : nous ne parlons que des dispositions pertinentes.

M. Michel Heinrich. Pouvez-vous préciser ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cette disposition, qui figure dans la loi ALUR, a été supprimée par le Sénat. Il vous est proposé de revenir au texte de la loi ALUR, lequel prévoit que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT prenne en considération les dispositions précises des chartes de PNR dans leur composante urbanistique à laquelle fait référence la notion de dispositions pertinentes et de délimitation cartographique établie à une échelle adaptée dans la déclinaison dans les PLU et les cartes communales. Cette disposition, qui avait été travaillée avec les différents ministères, avait été adoptée après de longs débats. Il s'agit bien de la prise de compte de dispositions pertinentes des chartes des parcs dans les documents d'orientation et d'objectifs des SCOT, autrement dit d'une situation assez particulière.

Mme Geneviève Gaillard. Et qui paraît logique.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je suis président d'un PNR depuis plusieurs années et je peux vous dire, monsieur Michel Heinrich, que les PNR sont une réalité dans les territoires.

M. Michel Heinrich. Ce n'est pas moi qui vous dirai le contraire, monsieur le président !

M. le président Jean-Paul Chanteguet. On compte actuellement une dizaine de projets de parcs, preuve que l'outil PNR intéresse les élus et les territoires.

M. Michel Heinrich. Je veux poser une question qui n'a rien à voir avec cet amendement : le SRADDT sera-t-il le document prescriptif le jour où un nouveau parc se créera ?

M. le rapporteur pour avis. Je vous ferai la même réponse que tout à l'heure sur les documents sectoriels. Les procédures d'élaboration du PNR n'ont pas été modifiées par ce dispositif et elles ne le seront pas, non plus que ses effets juridiques. Par conséquent, le PNR élaboré devra intégrer le rapport de prise en compte entre PNR et SRADDT tel que nous l'avons adopté – malgré votre désaccord.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 6 bis.

Article 7

(articles 34 et 34 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et articles L. 1213-1 à L. 1213-3 [abrogés] du code des transports)

Dispositifs transitoires pour l'élaboration et la révision des anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire

L'article 7 tire les conséquences la réforme introduite par l'article 6 en adaptant les articles 34 à 34 *quater* de la loi du 7 janvier 1983 qui concernaient le SRADT et en abrogeant les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports consacrés au schéma régional des infrastructures et des transports, qui constituait un volet du SRADT. Par ailleurs, il prévoit des dispositions transitoires pour la mise en œuvre des SRADDT (délai spécifique pour la mise en place du premier SRADDT, sécurisation des procédures d'élaboration et de révision des SRADT engagées avant la publication de la présente loi, transition entre les schémas régionaux de l'intermodalité, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets et le SRADDT)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Après l'article 7

(articles L. 142-1 à L. 142-4, L. 142-9, L. 142-11 et L. 142-12 du code de l'urbanisme)

Transfert de la compétence en matière de politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles des départements à la région

Différentes dispositions législatives confèrent à la région une compétence en matière d'espaces protégés. Dans un souci de cohérence d'ensemble des politiques territoriales de l'environnement, alors que la région s'est vue conférer un rôle de chef de file en matière de biodiversité par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, cet **article additionnel après l'article 7** transfère aux régions la compétence « espaces naturels sensibles » (ENS) aujourd'hui exercée par les départements.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CD136 du rapporteur pour avis, tendant à créer un article additionnel après l'article 7.

M. le rapporteur pour avis. Il vous est proposé de transférer aux régions la compétence espaces naturels sensibles (ENS) aujourd'hui exercée par les

départements en retenant les modalités de compensation prévues par le projet de loi, notamment à l'article 37.

La Commission adopte l'amendement.

Article 8

(articles L. 2112-1, L. 1231-6, L. 3111-1, L. 3111-2 [abrogé] et L. 5431-1 du code des transports)

Limitations des transferts de compétence en matière de transports routiers non urbains des départements aux régions

L'article 8 transférait, dans sa version initiale, l'intégralité de la compétence en matière de transports non urbains (transports interurbains réguliers ou à la demande, transports scolaires, y compris le transport des élèves en situation de handicap vers les établissements scolaires) à la région et instituait cette dernière Autorité Organisatrice de Transport (AOT) unique. Le texte issu du Sénat limite le périmètre de ces transferts pérennes aux transports non urbains routiers réguliers, complétés par l'ajout des transports maritimes réguliers pour la desserte des îles françaises, à l'exception de celles appartenant au territoire d'une commune continentale.

*

* *

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Aucun amendement déposé sur cet article n'est défendu.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article additionnel après l'article 8

(article L. 2112-1 du code des transports)

Transfert de la compétence des transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local des départements aux régions

L'article 8 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ayant confié aux régions la compétence pour créer ou exploiter des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt régional, cet **article additionnel après l'article 8** unifie cette compétence en transférant à la région la compétence des départements en matière d'infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local prévue à l'article L. 2112-1 du code des transports.

*

* *

La Commission examine l'amendement CD70 de M. François-Michel Lambert, tendant à créer un article additionnel après l'article 8.

M. François-Michel Lambert. Cet amendement permet aux régions d’instaurer une taxe additionnelle au péage de transit poids lourds sur des tronçons de route situés sur leur territoire, dans la limite d’un plafond. Cette taxe permettrait de donner aux collectivités une marge de manœuvre financière pour mettre en place une politique de mobilité à leur échelle.

Cet amendement fait suite aux différentes annonces du Gouvernement, après la suspension de l’écotaxe, d’une approche plus régionale. Nous proposons de l’anticiper et de la définir ici clairement.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends bien la proposition de notre collègue visant à créer une taxe additionnelle au péage de transit poids lourds qui viendrait en remplacement de l’écotaxe qui a suscité de nombreux débats, en particulier au sein de notre commission. Je reprendrai les arguments qui ont été évoqués sur la régionalisation de l’écotaxe dans le cadre de la mission d’information sur l’écotaxe poids lourds présidée par notre président, Jean-Paul Chanteguet. La mission n’avait pas souhaité aller vers la régionalisation, dispositif complexe. Je crois surtout que cette question doit être abordée dans le cadre d’un texte de nature financière et non dans celui-ci, qui a une vocation institutionnelle.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Sans oublier une autre difficulté : le péage de transit poids lourds n’existe plus...(Sourires)

M. Philippe Bies. Monsieur le rapporteur, je ne suis pas convaincu qu’une telle mesure ne puisse pas figurer dans le présent texte. Je travaille actuellement à l’élaboration d’un dispositif que j’appelle « *contribution territoriale transport* ». Je rappelle aussi que le Président de la République a engagé les régions, notamment la Lorraine et l’Alsace, à expérimenter des dispositifs de ce genre. Certaines régions se retrouvent actuellement dans des situations très particulières compte tenu notamment des flux de véhicules qui passent le long de la frontière. Je suis convaincu que la régionalisation reste possible, à condition qu’elle soit bien ciblée, qu’elle n’ouvre pas un nouveau débat et qu’elle n’effraie pas ceux que l’on a pu rassurer. Je présenterai sans doute un amendement en séance publique, qui prendra place dans un article ultérieur.

M. François-Michel Lambert. Je vais retirer mon amendement, mais j’indique d’ores et déjà que je le présenterai en séance publique – j’espère que nous pourrons le retravailler ensemble.

J’ai bien aimé le travail marketing que vous avez fait dans votre région, monsieur Bies, sur la sémantique, c’est-à-dire la capacité à capter sur des flux de transit les moyens d’aider les régions, les territoires à renforcer leurs infrastructures. On ne peut pas reporter cela *ad vitam aeternam*. Nous y reviendrons dans l’hémicycle.

M. le rapporteur pour avis. Nous avons tranché la question provisoirement. Si le dispositif de péage transit poids lourds est suspendu, la base juridique existe encore. Nous avons du grain à moudre d’ici à la séance publique.

M. Philippe Bies. D'autant que les portiques existent toujours, et ils appartiennent dorénavant à l'État.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il n'y a pas que cela qui appartient à l'État... Je ne me suis pas encore remis de cette affaire ! (*Rires*)

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD139 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de transférer à la région un résidu de compétence ferroviaire relevant du département pour les lignes ferroviaires d'intérêt local qui peuvent encore résulter de la compétence départementale. Ce sujet avait déjà été évoqué lors de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire, et le ministre chargé des transports avait renvoyé le problème à ce texte. Comme le Gouvernement n'a pas réglé la question dans son projet initial, nous souhaitons le faire à travers cet amendement.

M. Jean-Marie Sermier. Il est dommage qu'il ne puisse pas y avoir une procédure de négociations entre les différentes collectivités. Un certain nombre de voies ferroviaires sont utilisées par les départements pour des opérations bien précises ou, par exemple, pour éviter les crues, les voies ferrées jouant le rôle de digue le long des rivières. À partir du 1^{er} juillet, les digues seront de la compétence des EPCI. Il serait peut-être judicieux de vérifier, avant le transfert, que ces voies ferroviaires ne servent pas à autre chose et qu'elles ne relèvent pas de la compétence d'une autre collectivité.

M. le rapporteur pour avis. La réflexion sur les modalités de transfert est en cours. Le Gouvernement souhaite encadrer le transfert, dans le sens que vous indiquez d'ailleurs. Sur un plan strictement juridique, nous n'avons guère de choix : ou bien nous maintenons la rédaction issue du Sénat, ou bien nous opérons le transfert. Et c'est ce que nous faisons pour lancer la discussion, en particulier avec le Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

Article 9

Transfert à la région de la gestion de la voirie relevant des départements

L'article 9, supprimé par le Sénat dès le stade de l'examen par sa commission des lois, transfère, à compter du 1^{er} janvier 2017 et à droit constant, la gestion des routes départementales (ainsi que leurs dépendances et accessoires) existantes ou en cours de réalisation à, selon le cas, la région ou la métropole pour la partie de cette voirie située dans leur périmètre (à l'exception de la métropole du Grand Paris).

*

* *

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 9 a été supprimé par le Sénat.

La Commission examine l'amendement CD124 du rapporteur pour avis tendant à rétablir l'article 9.

M. le rapporteur pour avis. Nous en venons à la voirie départementale, débat épineux qui s'est conclu au Sénat par le refus de tout transfert. Je vous propose une solution qui repose sur le volontariat des collectivités intéressées, à l'exception des voiries intégrées dans les aires métropolitaines où le transfert serait automatique.

Je suggère que les régions et les départements se mettent autour de la table pour identifier ceux des itinéraires routiers qui, parce qu'ils sont traversants, structurants, parce qu'ils sont à l'évidence de nature interdépartementale, méritent d'être classés d'intérêt régional et faire l'objet d'un dispositif de convention. Je préfère cette situation au transfert automatique préconisé dans la version retenue par le Sénat ou au rejet complet de tout transfert.

L'idée est bien de faire en sorte que le département, en association avec les régions, identifie les itinéraires qui mériteraient d'être gérés, confiés à une échelle interdépartementale, par conséquent régionale.

M. Philippe Duron. Si cette idée de concertation est sympathique, elle n'est pas réaliste. Les départements ont d'ores et déjà des services de maintenance et d'entretien des routes. Ce serait contre-productif et assez coûteux d'obliger les régions à avoir leurs propres centres d'exploitation à côté de ceux des départements. La logique économique devrait pousser, soit au transfert, soit au maintien, mais pas à ce partage qui ne va dans le sens ni de la cohérence ni de l'économie.

M. Jean-Marie Sermier. Je rebondis sur les propos de notre collègue : le choix a été fait de maintenir les départements. Dès lors, ils ont une compétence forte, celle des routes départementales, ils ont organisé des services pour ce faire, dans leur cadre territorial. Donner cette compétence aux régions nécessiterait qu'elles restructurent complètement ces services à l'échelle d'un autre territoire, à plus forte raison demain dans les grandes régions, ce qui n'apporterait rien.

En d'autres temps, les régions ont été dégagées de cette compétence qui n'appartient plus qu'aux départements et à l'État pour certaines voiries importantes. Le dispositif proposé ne fera que compliquer les choses et alourdir le coût. Et je ne suis pas sûr que la voirie sera améliorée si les décisions sont prises dans les capitales régionales. Une voirie, cela s'entretient ; il est plus facile de gérer le déneigement des routes au niveau départemental que régional. Pour le coup, il me semble que le Sénat avait bien travaillé.

M. Philippe Bies. Je partage les propos tenus par Philippe Duron : soit on transfère, soit on maintient, mais on ne partage pas. Ce n'est pas un problème de proximité : il n'est pas question de rassembler toutes les déneigeuses au chef-lieu de région... (*Sourires*)

La question est avant tout économique. Ou bien les routes restent du ressort des départements afin de leur conserver quelques compétences visibles, comme on l'a fait pour les collèges, ou bien on les transfère aux grandes régions dans un souci d'efficacité économique.

Mme Sophie Rohfritsch. Le même raisonnement vaut pour les métropoles. Je ne vois pas ce qui militerait en faveur du transfert automatique aux métropoles, sauf dans le cas précis de Lyon où la question a d'ores et déjà été réglée directement. Les métropoles ne sont pas équipées pour gérer les routes départementales, même dans l'hypothèse d'un éventuel accord entre les deux strates.

Mme Geneviève Gaillard. Si j'ai bien compris, la région est compétente en matière d'intermodalité. Il y aurait donc une cohérence à leur transférer les routes. Sinon, j'ai peur que cela devienne un peu compliqué : à voir comment se passent les débats entre les départements et les régions, les discussions risquent de s'éterniser... (*Sourires*)

M. Michel Heinrich. Je me demande comment les très grandes régions que l'on vient de créer pourraient gérer les voiries départementales. La position du Sénat est assez sage. Souvenez-vous du temps qu'il a fallu pour transférer les personnels de l'État aux départements ! Et là, il s'agit de remonter la compétence au niveau de la région...

M. Philippe Bies. C'est moins difficile.

M. Michel Heinrich. Pour les grands axes, cela peut se comprendre, mais comment sera gérée une petite route départementale par une région qui comprendra vingt ou vingt-deux départements ?

Mme Catherine Beaubatie. Nous étions tous d'accord pour confier aux régions le soin de mettre au point et d'animer les schémas ferroviaires. Il me paraît donc plus pertinent de laisser les routes de la compétence du département. Et cela éviterait peut-être une mise en concurrence entre deux systèmes de transport.

Il y a quelques années, lorsqu'il a fallu transférer des personnels d'État dans les régions, aligner les primes, etc., on a bien vu les coûts que cela a induits. Ce serait un mauvais signe que de transférer ces routes départementales dans le giron des régions dont ce n'est pas la pratique. Et cela pourrait entrer en concurrence avec le réseau ferré. Je voterai contre cet amendement.

M. Jean-Marie Sermier. Il ne faut pas oublier que la compétence des élus des deux collectivités est différente. Contrairement au conseiller régional, élu sur

un scrutin de liste, le conseiller départemental est élu d'un canton qu'il connaît, et le binôme n'y changera rien ; du fait de sa plus grande proximité, il a une capacité plus grande à pouvoir réagir. Vous savez bien que les routes départementales font partie des principaux soucis des maires ruraux, et un des premiers sujets qu'ils abordent avec leur conseiller général. C'est une compétence de terrain, qui doit rester au département.

M. le rapporteur pour avis. Revenons au sujet : il n'est question en la circonstance que des itinéraires à taille interdépartementale et qui posent d'un département à l'autre des problèmes de maintenance et de continuité, y compris en termes d'équipements et de sécurisation. Il me semblait que donner la possibilité aux collectivités intéressées d'identifier elles-mêmes ceux de ces itinéraires qui méritaient d'être portés à l'échelon régional pouvait dépasser les clivages constatés depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois, entre la vision départementaliste et la vision régionaliste. Cet amendement proposait donc un compromis.

Je vous propose de retirer cet amendement, car nous ne savons pas quelle est la position du Gouvernement en la matière, la discussion étant en cours en commission des lois.

Cela étant, je préviens nos collègues qui défendent une vision un peu trop départementaliste que nous ne pourrions en rester à la position de repli du Sénat qui n'apporte aucune solution aux problèmes posés par ces itinéraires structurants, traversants ou interdépartementaux.

L'amendement CD124 est retiré.

La Commission émet alors un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 9.

Article 10

(article L. 6311-1 du code des transports)

Pérennisation de la possibilité de transférer au cas par cas des aérodromes aux collectivités territoriales

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait ouvert une faculté de transfert aux collectivités territoriales de la plupart des aérodromes à l'exclusion des aérodromes d'intérêt national et international et des aérodromes utilisés pour les besoins de la défense nationale, jusqu'au 1^{er} janvier 2007. **L'article 10** porte réouverture, au cas par cas, de cette faculté de transfert de certains aérodromes aux collectivités territoriales volontaires, sans limite temporelle. Cet article a été adopté sans modification par le Sénat.

*

* *

La Commission examine l'amendement CD 171 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article 10 du projet de loi rouvre la possibilité de transférer un certain nombre d'aérodromes civils aux collectivités territoriales qui en font la demande.

La loi du 13 août 2004 l'avait déjà ouverte jusqu'au 1^{er} janvier 2007. Depuis cette période, la possibilité de transfert est fermée. Nous souhaitons la rouvrir mais en calant précisément le dispositif sur le celui initial prévu par la loi de 2004.

La Commission adopte l'amendement.

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 ainsi **modifié**.*

Article 11

Procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales

L'article 11, supprimé par le Sénat dès le stade de l'examen par sa commission des lois, transfère au 1^{er} janvier 2017 les ports maritimes et intérieurs relevant des départements en retenant deux échelons de collectivités territoriales compétentes (région, d'une part, communes et groupements de communes d'autre part), au cas par cas, sur la base du volontariat, la région étant par défaut bénéficiaire du transfert des ports ou parties individualisables des ports situés sur son territoire qui n'aurait pas fait l'objet d'une demande de transfert par un autre acteur au 31 mars 2016.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CD137 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de rétablir le transfert aux régions des ports maritimes et intérieurs relevant du département, dans les conditions prévues dans le projet de loi initial du Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption l'article 11 ainsi **modifié**.*

TITRE II DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES

CHAPITRE 1^{ER} DES REGROUPEMENTS COMMUNAUX

Article 14

(article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales)

Relèvement du seuil démographique des intercommunalités

L'article 14 porte l'objectif de taille démographique minimale pour le regroupement des communes dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants et cherche à favoriser la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes ainsi que le transfert de leurs compétences à des EPCI à fiscalité propre.

*

* *

La Commission examine dans une discussion commune les amendements CD174 du rapporteur pour avis, CD80 de M. François-Michel Lambert, CD1 de Mme Sophie Rohfritsch, CD53 de M. Martial Saddier et CD176 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Mes amendements CD174 et CD176, tout comme les amendements CD177 et CD187 que je vous proposerai après l'article 14, traitent du seuil de population dans les intercommunalités. Je vais donc en faire une présentation globale pour que vous ayez une vision d'ensemble du dispositif.

L'amendement CD174 propose de rétablir le seuil minimal à 20 000 habitants. Sensible aux réserves exprimées – et qui ont été si bien entendues au Sénat que le seuil a été supprimé –, je vous propose une série de dérogations qui permettent d'assouplir l'objectif initial. J'essaie de tenir compte de tous les avis, sachant que ce seuil de 20 000 habitants est jugé trop élevé par certains – les territoires ruraux et peu denses – et trop faible par d'autres.

Pour ma part, je trouve qu'il s'agit avant tout de trouver une échelle d'action pertinente : l'arrondissement, le SCOT, le pays, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) que nous avons créés dans le cadre de la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Ce qui m'amène à vous proposer une série de dérogations.

L'une d'elles consiste à prévoir une clause de report ou de repos pour les EPCI qui sortent, aux termes de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, d'une période de regroupement entre 2012 et 2014. Il s'agit d'éviter que ces EPCI n'entrent dans une nouvelle phase de regroupement qui les ferait passer à

20 000 habitants. En revanche, je propose un plancher à 15 000 habitants pour celles approcheraient du seuil de 20 000 et qui devraient repartir dans un processus long et coûteux, y compris sur le plan des politiques publiques. Je préconise donc une période de repos pour les EPCI dont la population est comprise entre 15 000 et 20 000 habitants, la question de leur regroupement ne se posant qu'au prochain renouvellement municipal, c'est-à-dire en 2020. Ce sera l'objet de l'amendement CD187 que j'ai déposé après l'article 14.

La deuxième tend à permettre au préfet de déroger au seuil de 20 000 habitants et de proposer un seuil inférieur qui tienne compte des spécificités locales, sauf si la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) devait s'y opposer. C'est l'objet de l'amendement CD176.

La troisième dérogation, étudiée avec Jean-Yves Caullet, vise à identifier une échelle de regroupement des intercommunalités plus pertinente. Il s'agit de permettre à tout EPCI de moins de 20 000 habitants mais membre d'un PETR de plus de 20 000 habitants, de reporter l'application de la mesure. Le PETR, fédération d'intercommunalités qui peut compter 60 000 ou 70 000 habitants, est une échelle d'action beaucoup plus large. Le président du conseil syndical peut proposer aux EPCI de fusionner, leur laissant ainsi la possibilité de ne pas tomber sous le coup du seuil : de toute façon, leur échelle de projets à moyen et long terme est bien au-delà de 20 000 habitants. Ce sera l'objet de l'amendement CD177 que j'ai déposé après l'article 14.

En résumé, je vous propose de rétablir un seuil minimum de population, en prévoyant trois dérogations : une clause de repos pour les établissements qui sortent d'une période de regroupement ; le PETR pour celles qui recherchent une échelle d'action supérieure ; la possibilité laissée au préfet de proposer un seuil inférieur à 20 000 habitants, sauf avis négatif de la CDCI.

François-Michel Lambert. Mon amendement CD80 est défendu.

Mme Sophie Rohfritsch. À l'alinéa 7, nous proposons de remplacer la notion de « doubles emplois » par celle de « rationalisation » des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. La formulation actuelle va inciter les préfets à supprimer des syndicats intercommunaux, clairement identifiés comme les groupements à abattre... Or le fonctionnement des regroupements peut être rationalisé autrement que par ce prisme du « double emploi » trop basique qui ne permet pas d'apprécier, le cas échéant, la qualité du travail d'un syndicat.

M. le rapporteur pour avis. Quelques chiffres concernant les syndicats : 13 400 syndicats ; 17 milliards d'euros de budget dont 9 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement ; 5 800 syndicats faisant carrément double emploi, puisque leurs frontières correspondent exactement à celles d'EPCI existants. La rationalisation indispensable passe par la suppression des doubles emplois. Je ne vois pas comment procéder autrement.

La question sous-jacente qui transparaît clairement dans ces amendements et notamment dans celui de notre collègue Lambert est celle-ci : n'allons-nous pas faire exploser les syndicats départementaux ? Au Sénat, tous les amendements ont été déposés par des présidents de syndicats – notamment d'électrification – départementaux. Non, ce ne sont pas les syndicats départementaux qui sont *a priori* visés par la rationalisation ; au contraire, car leur taille et leur cohérence justifient leur existence. Nous visons ceux qui sont trop petits ou qui ont une taille correspondant exactement à celle des EPCI. Le représentant de l'État s'intéressera au mode de fonctionnement des syndicats : sont-ils efficaces, transparents ? Si je comprends votre inquiétude, je ne peux absolument pas être d'accord avec votre proposition. Il faut maintenir la référence aux doubles emplois, sous peine de perdre l'objectif de rationalisation. Je suis donc défavorable aux amendements CD80 et CD1.

Mme Sophie Rohfritsch. Je proposais d'instaurer un critère qualitatif et non pas purement quantitatif. Cette notion de « doubles emplois » n'a rien à faire dans un texte de loi ; nous devons nous intéresser à la qualité du service et du fonctionnement d'un syndicat pour juger du bien-fondé de son existence ou de sa coexistence avec un EPCI qui interviendrait dans le même secteur. C'est la qualité du service qui compte.

M. Jean-Marie Sermier. Nous devons faire confiance aux élus locaux qui travaillent depuis l'adoption de la loi de 1992, c'est-à-dire depuis vingt-deux ans, à la création d'EPCI. La loi oblige chaque commune à faire partie d'un EPCI et a fixé des seuils de population, même si des dérogations ont été prévues. Depuis 1992, les maires ont travaillé d'arrache-pied à développer l'intercommunalité, encouragés dans cette voie par les incitations financières accordées par les gouvernements successifs, de quelque bord qu'ils aient été.

Il s'agit maintenant d'amplifier ce mouvement en adoptant ce seuil de 20 000 habitants. Ma première critique porte sur la forme : votre amendement propose de remplacer 5 000 par 20 000 alors que le seuil a été purement et simplement supprimé par le Sénat... Sur le fond, les petites communautés de communes, le plus souvent situées dans des départements ruraux, auront du mal à atteindre ce seuil. Il sera certes possible de descendre à des niveaux inférieurs à 10 000 habitants mais il faudrait aussi tenir compte d'un autre critère essentiel : la surface. Certaines structures ne représentant quelques milliers d'habitants couvrent plusieurs dizaines de communes.

Le Jura – exemple qui peut se décliner très facilement – compte 544 communes et 25 EPCI. Imaginez le travail effectué au cours des dernières années ! Des services à la population se sont mis en place. Le fait d'agrandir les communautés de communes ne permettra pas d'avoir plus de projets structurants dans les zones rurales, mais aboutira à éloigner la prise de décision de la population. En fait, les syndicats vont être confortés. Des services comme les cantines, l'assainissement ou l'eau potable sont souvent gérés par de petites structures, qui correspondent à des bassins de vie dont le nombre d'habitants peut

être modeste. Le fait d'obliger au regroupement de bassins de vie va pousser les maires à travailler ensemble et à créer de nouvelles collectivités.

Dans les départements que je connais bien, je ne connais aucun syndicat qui ait subsisté en ayant exactement le même périmètre que l'EPCI dans lequel il est inclus. S'il en existe, la législation actuelle permet d'ores et déjà au préfet et à la CDCI de les supprimer ; il n'y a pas besoin de loi supplémentaire. Mais j'y insiste : ce seuil de 20 000 habitants va provoquer une désorganisation des services publics en zone rurale et la création de nouvelles structures parce que les EPCI ne feront pas tout.

M. Yves Nicolin. Contrairement à Jean-Marie Sermier, je suis assez favorable au seuil des 20 000 habitants mais, comme Sophie Rohfrisch, je voudrais revenir sur la notion de « doubles emplois ». Pouvez-vous nous en donner une définition, monsieur le rapporteur, puisque vous vous refusez de la remplacer par « rationalisation » ? Pour ma part, je vous propose la définition du dictionnaire : « *Tout ce qui est répété de façon inutile, qui est superflu, qui répond à un besoin déjà satisfait.* » C'est aussi la définition de « rationalisation », ce terme ayant en outre l'avantage d'être plus clair et plus adaptable.

M. le rapporteur pour avis. Relisez l'alinéa concerné : si l'on adoptait votre formulation, le texte ne serait plus du tout lisible et, pour le coup, il nous faudrait un dictionnaire pour mieux comprendre. Rappelons que 5 800 des 13 400 syndicats existants sont intégralement compris dans le périmètre d'un seul EPCI. Dans 5 800 des cas, les frontières du syndicat et de l'EPCI sont les mêmes. C'est considérable ! Le terme « doubles emplois » permet de souligner l'objectif visé – éliminer les doublons, notamment en termes de périmètre – et il est moins vague que celui de « rationalisation ».

M. Philippe Bies. Comme le rapporteur, je pense que la notion de « doubles emplois » est beaucoup plus claire dans le cas qui nous occupe. En revanche, tout n'a pas forcément été très clair s'agissant de la manière dont le Gouvernement souhaitait organiser les territoires, jusqu'au discours du Premier ministre au Sénat le 28 octobre. Nous devons rester dans l'esprit et la logique du projet du Gouvernement au travers de trois textes – MAPTAM, réforme des régions et projet de loi NOTRe – où les intercommunalités occupent une place importante. Il s'agit de les développer et de les renforcer en tant qu'échelon incontournable dans nos territoires. C'est pourquoi je suis favorable au rétablissement du texte initial du Gouvernement. Nous devons fixer un cap – 20 000 habitants – tout en restant à l'écoute des territoires. Comme le disait Sylvia Pinel lors de la séance précédente, il ne faut pas opposer les territoires mais il faut trouver une réponse adaptée à chacun. Les amendements proposés par notre rapporteur répondent tout à fait à cette préoccupation.

M. Guillaume Chevrollier. Nombre de nos concitoyens nous demandent de modérer notre production législative car ils aspirent à davantage de stabilité juridique. S'agissant de la taille minimum des EPCI, le seuil des 5 000 habitants a

été imposé en 2010 et certaines intercommunalités en sont encore à la période de rodage. Or l'article 14 prévoit une nouvelle refonte de la carte et impose un seuil des 20 000 habitants. Pourquoi définir un seuil dans la loi au lieu de faire confiance au bon sens des élus locaux qui connaissent bien les spécificités de leur territoire ? Pourquoi définir un seuil si élevé qui ne correspond pas aux réalités de tous les départements ruraux et urbains ? Pourquoi forcer la main ? Il faut certes une réforme et des restructurations, mais pas à marche forcée dans ces conditions.

M. le rapporteur pour avis. Je veux bien que nous discutons de la position gouvernementale telle qu'elle a été exprimée dans le projet initial, mais je maintiens que ma proposition répond à vos préoccupations : rétablir le seuil de 20 000 habitants pour tenir compte de l'objectif de rationalisation fixé par le Gouvernement, mais en prévoyant trois dérogations possibles.

La première consiste en une clause de repos pour les EPCI dont la population est comprise entre 15 000 et 20 000 habitants et qui sortent, aux termes de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, d'une période de regroupements achevée entre 2012 et 2014. Ce n'est pas un long sommeil, mais seulement une sieste qui va durer jusqu'aux prochaines élections municipales de 2020.

Une deuxième dérogation est prévue pour tenir compte des spécificités locales et notamment de la densité de population, sachant que les zones de montagnes font l'objet de mesures particulières qui devraient être rétablies en commission des lois. Le préfet pourra proposer un seuil inférieur à 20 000 habitants, sauf si la CDCI s'y oppose.

La troisième concerne les EPCI de moins de 20 000 habitants qui font partie d'un PETR de plus de 20 000 habitants. Ils pourront déroger à la règle car ils appartiennent à une fédération d'intercommunalités à une échelle plus large, qui peut être celle d'un SCOT – dans la circonscription que je représente, il s'agit quasiment du périmètre de l'arrondissement et d'un SCOT.

Vous intervenez sur la proposition gouvernementale, mais je préférerais que nous discutons des amendements que je vous soumetts pour l'aménager.

M. Michel Heinrich. Quelle est la position du Gouvernement concernant les trois dérogations que vous proposez ?

M. le rapporteur pour avis. Je la connaîtrai lorsque j'irai en commission des lois... (*Sourires*)

M. Yves Nicolin. Maire de Roanne, président d'une agglomération de 100 000 habitants, je suis un fervent défenseur des regroupements intercommunaux et j'approuve la création d'un seuil de 20 000 habitants, mais je voudrais témoigner d'un traumatisme vécu dans ma région. Au 1^{er} janvier 2013, nous sommes passés d'une communauté de six communes comptant 73 000 habitants à une communauté de quarante communes totalisant

101 000 habitants. Les conseils municipaux de vingt communes ont démissionné pour marquer leur opposition. De nouvelles élections ont eu lieu avant l'élection générale, et les choses sont rentrées dans l'ordre : la communauté d'agglomérations fonctionne.

Nous sommes dans un PETR dans lequel certaines communautés de communes regroupent moins de 5 000 habitants. La dérogation que vous prévoyez ne rend pas service au regroupement des intercommunalités. Il y aura toujours des gens qui voudront rester entre eux et, malheureusement, ces territoires sont à la dérive parce qu'ils n'ont plus aucun moyen d'assumer leurs responsabilités notamment en matière de développement économique. De grâce, ne permettez pas de déroger au seuil au motif que l'EPCI appartient à un PETR, sinon nous ne ferons pas avancer les regroupements intercommunaux.

M. le rapporteur pour avis. Comme je propose plusieurs amendements, je vous suggère de voter en faveur de celui qui rétablit le seuil de 20 000 habitants et de voter contre les autres.

M. Yannick Favennec. Au moment où l'on nous parle beaucoup de chocs de simplification, je me demandais si toutes ces dérogations n'allaient pas ajouter de la complexité à la complexité. Comme mes collègues, je m'interroge aussi sur la position qu'adoptera le Gouvernement à l'égard de vos amendements.

Mme Geneviève Gaillard. Pour ma part, je suis favorable à la dérogation concernant les PETR car elle peut permettre de faire progresser l'idée d'un regroupement dans les intercommunalités qui ne sont pas encore prêtes.

M. Martial Saddier. Mon amendement CD53 concerne les communes nouvelles. En la matière, la démarche soutenue par toutes les tendances de l'Association des maires de France (AMF) – que ce soit l'ancien président Jacques Pélissard ou la nouvelle équipe – repose sur le consensus et le volontariat : tout projet de création de commune nouvelle doit émaner des communes.

Or, sur le terrain, on voit que certains représentants de l'État sont tentés de se dispenser du volontariat et de donner des injonctions par le biais du projet de SDCI, en affichant des communes nouvelles. Ce faisant, ils vont à l'encontre de la volonté du législateur et de la proposition de loi soutenue par l'AMF.

C'est pourquoi mon amendement clarifie la prise en compte des communes nouvelles dans le SDCI en précisant qu'il s'agit de celles dont la création est déjà arrêtée par décision préfectorale. Le volontariat est la base du succès des communes nouvelles, lesquelles s'inscrivent dans une démarche nécessaire et intéressante pour notre pays.

M. le rapporteur pour avis. Cette précision est extrêmement utile et je donne un avis favorable à cet amendement CD53.

M. Martial Saddier. Le Gouvernement, la majorité et le rapporteur se sont-ils intéressés au délai du 31 décembre 2015 prévu pour la révision des SDCI ? Cette date ne pourra plus être respectée en raison de l'entrée en vigueur des nouvelles règles issues de la loi NOTRe. Cette question mériterait d'être posée au Gouvernement et il faudra envisager un report de la révision des SDCI.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous avons pris note.

M. le rapporteur pour avis. La date de révision des SDCI étant fixée au 31 décembre 2016 – et non pas 2015 –, il n'y a pas de problème.

La Commission adopte l'amendement CD174.

Elle **rejette** successivement les amendements CD80 et CD1.

Elle **adopte** alors successivement les amendements CD53 et CD176.

Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 14 ainsi **modifié**.

Articles additionnels après l'article 14

L'article 14 fixe à 20 000 habitants le seuil minimal que doivent atteindre les EPCI à fiscalité propre. Deux amendements visent à assouplir ce dispositif. L'un prévoit une période de « repos » pour les EPCI à fiscalité propre dont le périmètre a évolué entre le 1^{er} janvier 2012, à la suite de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, et la date de promulgation de la présente loi. L'autre prévoit qu'il est possible de déroger au seuil de 20 000 habitants pour les EPCI membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural.

*

La Commission adopte successivement les amendements CD177 et CD187 du rapporteur pour avis, précédemment défendus, portant articles additionnels après l'article 14.

Article 15 bis

(article L. 122-3 du code de l'urbanisme)

Périmètre d'un schéma de cohérence territoriale au-delà d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

L'article 15 bis, introduit dans le texte par la commission des lois du Sénat, supprime l'interdiction de mettre en place des schémas de cohérence territoriale correspondant au périmètre d'un seul EPCI à compter du 1^{er} juillet 2014.

*

* *

La Commission examine l'amendement CD178 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de revenir sur l'abrogation de l'interdiction de réaliser des SCOT qui correspondraient uniquement au périmètre d'un EPCI. Nous considérons que, par définition, un SCOT a vocation à être supra-intercommunal.

M. Jean-Marie Sermier. Il n'est pas question d'un SCOT en tant que tel : il s'agit, pour les EPCI, de pouvoir réaliser un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) valant SCOT. Une collectivité locale, petite par le nombre de ses habitants mais grande par sa surface, pourrait ainsi avoir un document d'urbanisme efficace qui définisse aussi des orientations. Pour ma part, je pense que le Sénat a bien travaillé sur cet article.

M. Michel Heinrich. Comme mon collègue, je pense que le Sénat a eu raison de revenir sur cette interdiction. Nous nous sommes rendu compte que nombre de SCOT ont permis la réalisation d'intercommunalités plus grandes, allant parfois jusqu'au périmètre du SCOT lui-même. Il me semble que cette interdiction est contradictoire avec le but affiché du présent texte : favoriser l'agrandissement des intercommunalités. Nous avons de nombreux exemples de SCOT constitués d'intercommunalités qui ont fusionné et votre mesure sera peut-être un frein à ce genre de fusions.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 15 bis.

Article 15 ter

(articles L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales, L. 123-1 et L. 123-21 à L. 123-23 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

Métropole d'Aix-Marseille-Provence : élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT) métropolitain et des plans locaux d'urbanisme (PLU)

L'article 15 ter, introduit en séance au Sénat, prévoit l'élaboration, dans le périmètre de la métropole d'Aix-Marseille, d'un plan local d'urbanisme intercommunal par territoire, et d'un schéma de cohérence territoriale métropolitain.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 ter sans modification.

Article 17 bis

(article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Report du calendrier du schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France

L'**article 17 bis**, introduit par la commission spéciale du Sénat et conservé contre l'avis du Gouvernement, vise à accorder un délai supplémentaire d'un an pour l'accomplissement de chaque étape de l'élaboration du schéma de coopération intercommunale de la « grande couronne » francilienne.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 bis sans modification.

Article 17 decies

(article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales)

Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences pouvant être déléguées aux conseils de territoire

Introduit par un amendement du Gouvernement, l'**article 17 decies** augmente le nombre des compétences dont la métropole d'Aix-Marseille-Provence peut déléguer l'exercice aux territoires. Il prévoit également une période transitoire pendant laquelle ces compétences seront automatiquement déléguées aux territoires.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 decies sans modification.

Article 17 undecies

(article L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales)

Métropole d'Aix-Marseille-Provence : pacte de gouvernance, financier et fiscal

Introduit par un amendement du Gouvernement, l'**article 17 undecies** dispose que le conseil de la métropole adoptera un « pacte de gouvernance, financier et fiscal » pour définir une stratégie d'exercice des compétences et les relations financières entre la métropole et ses territoires.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 undecies sans modification.

Article 17 septdecies

(articles L. 2512-26 [nouveau], L. 5219-1, L. 5219-2, L. 5219-3, L. 5219-4, L. 5219-5, L. 5219-6, L. 5219-9, L. 5219-10 et L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, articles 1379-0 bis, 1609 nonies C, 1636 B sexies, 1636 B septies, 1636 B decies, 1639 A ter, 1656 bis [nouveau] du code général des impôts, article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, articles 141-9 à 141-17 [nouveaux] du code de l'urbanisme, article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation)

Métropole du Grand Paris : modifications des règles relatives au calendrier, au périmètre, au partage des compétences et des ressources fiscales

L'article 17 septdecies a été introduit par l'adoption au Sénat d'un amendement du Gouvernement visant à modifier le régime juridique de la métropole du Grand Paris, défini par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. Des modifications importantes sont ainsi apportées en ce qui concerne le statut des territoires composant la métropole, les compétences respectives et les ressources fiscales respectives de la métropole et des territoires.

*

* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis la Commission adopte l'amendement CD22 de M. Jacques Alain Bénisti.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis la Commission rejette successivement les amendements CD5 et CD6 de M. Jacques Alain Bénisti.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CD7 de M. Jacques Alain Bénisti.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CD8 de M. Jacques Alain Bénisti.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CD9 de M. Jacques Alain Bénisti.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette successivement les amendements CD10, CD20, CD21, CD11, CD12, CD13, CD14, CD15, CD16, CD17, CD18 et CD19 de M. Jacques Alain Bénisti.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 septdecies modifié.

Article additionnel après l'article 17 septdecies

(article 2 et article 3 bis [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

Procédure de révision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a prévu une procédure particulière pour l'élaboration du « schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris », comportant notamment des exigences de consultation préalable des collectivités territoriales et du public. Mais la loi de 2010 ne prévoit pas de procédure permettant de modifier le schéma d'ensemble ; l'article additionnel introduit après l'article 17 *septdecies* vise à remédier à cette lacune.

*

* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte les amendements identiques CD4 de M. Alexis Bachelay et CD23 de M. Yves Albarello.

Article 18 A

(article L. 321-13 [nouveau] du code de l'environnement)

Redevance de mouillage dans les zones non interdites des aires marines protégées

Introduit lors de l'examen du projet de loi par le Sénat en séance publique, **l'article 18 A** autorise les gestionnaires des aires marines protégées à instaurer une redevance de mouillage pour les bateaux de plaisance stationnant dans les zones non interdites desdites aires – entre le 1^{er} juin et le 30 septembre dans l'hexagone, toute l'année dans les eaux ultramarines – dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée. Son montant est calculé en fonction notamment de la durée du mouillage et de la longueur du navire, dans la limite d'un plafond de 20 euros par mètre de longueur et par jour.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 A sans modification.

Article 21 bis A

(article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Extension à la compétence en matière d'assainissement exercée par les communautés d'agglomération de l'application du dispositif de représentation-substitution

Introduit en séance publique au Sénat, l'**article 21 bis** étend à la compétence d'assainissement exercée par les communautés d'agglomération l'application du dispositif de représentation-substitution mis en place par la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles pour la compétence « gestion des mieux aquatiques et de prévention des inondations ».

*

* *

La Commission examine l'amendement CD138 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le mécanisme de représentation-substitution, mis en place par la loi MAPTAM, est une atteinte à la libre administration des collectivités locales, mais il se justifie pour la compétence « gestion des mieux aquatiques et de prévention des inondations » au regard des enjeux qu'elle recouvre, qui sont tout à fait particuliers. Le Sénat a souhaité élargir ce mécanisme à l'assainissement – mais pas à l'eau. Je propose de supprimer l'article 21 bis A et de revenir au dispositif de la loi MAPTAM.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis A.

En conséquence, l'amendement CD3 tombe.

Article 21 bis

(articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public

L'**article 21 bis**, introduit en commission des lois au Sénat, fait de la création et de la gestion des maisons de services au public une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles.

*

* *

La Commission examine l'amendement CD54 de M. Martial Saddier.

M. Martial Saddier. Le présent amendement vise à supprimer la compétence obligatoire attribuée aux communautés urbaines et aux métropoles de

création et gestion de « maisons de service au public ». Il n'appartient pas aux collectivités de se substituer à l'État.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable : je ne vois pas pourquoi on établirait une compétence obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines alors qu'elle est optionnelle pour les communautés de communes.

M. Martial Saddier. C'est exactement l'esprit de mon amendement.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis.

Article 22 bis B

(article L. 213-12 du code de l'environnement)

Unification du dispositif de coordination de l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations » au niveau des bassins versants

L'article 22 bis B, issu d'un amendement adopté en séance publique au Sénat, vise à faciliter la transformation des syndicats en établissements à vocation de maîtrise d'ouvrage – établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) – en matière de coordination de l'exercice de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 bis B sans modification.

CHAPITRE 2

Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles

Article 23 A

(article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales)

Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences conservées temporairement par les communes et compétence de concession des plages

La commission des lois du Sénat a adopté un amendement restituant aux communes de la métropole d'Aix-Marseille, par dérogation au droit commun des métropoles, la compétence de concession des plages. Par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, le Sénat a, lors de l'examen en séance, prévu que certaines compétences devant être dévolues à cette métropole continueront d'être exercées par les communes pendant une période transitoire.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 A sans modification.

Article 23 ter

(article L. 2573-27 du code général des collectivités territoriales)

Report des délais fixés en matière d'eau potable et d'assainissement des eaux usées en Polynésie française et élaboration d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau

Introduit dans le projet de loi au Sénat au stade de la séance publique, l'**article 23 ter** reporte au 31 décembre 2024 les délais de mise en service par les communes de systèmes de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées, actuellement fixés, respectivement, au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2020. Ce report s'accompagne de l'exigence de l'établissement d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau au plus tard le 31 décembre 2019.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 ter sans modification.

Article 23 quater

(article L. 2573-30 du code général des collectivités territoriales)

Report du délai fixé en matière de traitement des déchets en Polynésie française et élaboration d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau

Introduit dans le projet de loi au Sénat au stade de la séance publique, l'**article 23 quater** reporte au 31 décembre 2024 le délai de mise en service par les communes d'un système de traitement des déchets et ordures ménagères et des autres déchets, actuellement fixé au 31 décembre 2011. Ce report s'accompagne de l'exigence de l'établissement d'un plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau au plus tard le 31 décembre 2019.

*

* *

La Commission examine l'amendement CD123 de M. Jean-Jacques Cottel.

M. Jean-Jacques Cottel. Cet amendement rédactionnel propose l'ajout de la référence manquant à la valorisation multifonctionnelle des déchets.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 quater sans modification.

TITRE III SOLIDARITÉ ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

CHAPITRE 2 Amélioration de l'accessibilité des services à la population

Article 25

(article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental

L'article 25 institue un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, qui se substitue, à compter du 1^{er} janvier 2016, au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. Cet article a été supprimé par amendement en séance publique au Sénat.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CD179 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de réintroduire l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, dispositif présent dans la version initiale du projet gouvernemental et qui a été supprimé au Sénat.

La Commission adopte l'amendement.

Elle exprime ce faisant un avis favorable au rétablissement de l'article 25 ainsi rédigé.

Article 26

(articles 27, 27-2 [nouveau], 30 et 30-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, articles 28, 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne)

Création des maisons de services au public

L'article 26 supprime les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics et substitue aux « maisons des services publics » des « maisons de services au public », dont les attributions sont plus élargies. Cet article a été supprimé par amendement en séance publique au Sénat.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CD180 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de rétablir le texte adopté par la commission des lois du Sénat et supprimé en séance publique, concernant les dispositions relatives aux maisons de services au public.

*La Commission **adopte** l'amendement et exprime ce faisant un avis favorable au rétablissement de l'article 26 ainsi rédigé.*

CHAPITRE 3

Lutte contre la fracture numérique

Article 27

(articles L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique

L'article 27 autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à recevoir des fonds de concours pour mener des actions en matière d'aménagement numérique du territoire, interdit aux groupements d'intervenir en la matière si la compétence ne leur a pas été préalablement transférée, et prévoit que le schéma directeur territorial d'aménagement numérique pourra être remplacé ou révisé par un volet du SRADDT consacré à l'aménagement numérique lorsque le territoire de la région ne comportera qu'un seul schéma directeur territorial d'aménagement numérique.

*
* *

La Commission examine l'amendement CD181 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de donner à la région la possibilité de réaliser un schéma d'aménagement numérique du territoire, pour désigner un chef de file, dans la lignée de la proposition faite par le Gouvernement dans son texte initial.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 ainsi modifié.

Article 27 bis

(article L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 bis sans modification.

*

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle était saisie, ainsi modifiées, le groupe UMP votant contre.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Les amendements déposés en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sont consultables sur [le site internet](#) de l'Assemblée nationale. ⁽¹⁾

(1) http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements#listeResultats=tru&idDossierLegislatif=33249&idExamen=4565&numAmend=&idAuteur=&idArticle=&idAlinea=&sort=&dateDebut=&dateFin=&periodeParlementaire=&texteRecherche=&zoneRecherche=tout&nbrs=10&format=html®leTri=ordre_texte&ordreTri=croissant&start=1.