

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

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

- Communication de M. Christophe Euzet sur ses activités au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme..... 2
- Examen de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n° 310) (Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure)..... 3
- Examen de la proposition de loi relative à la garde alternée des enfants (n° 307) (M. Vincent Bru, rapporteur)..... 36
- Informations relatives à la Commission ..... 47

Mercredi

22 novembre 2017

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
Présidente**



*La réunion débute à 9 heures 30.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission entend une communication de M. Christophe Euzet sur ses activités au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je donne la parole, en premier lieu, à M. Christophe Euzet afin qu'il nous rende compte de ses activités au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. De manière générale, j'invite tous nos collègues membres d'organismes extra-parlementaires à faire de même lorsqu'ils le souhaiteront. M. Jean-Michel Clément et Mme Nicole Dubre-Chirat interviendront bientôt à ce titre.

**M. Christophe Euzet.** Siéger à la Commission nationale consultative des droits de l'homme en tant que représentant de l'Assemblée nationale est pour moi un honneur et un plaisir. Cela me donne l'occasion de me pencher sur des sujets qui me sont chers puisque j'ai enseigné le droit international et le droit européen des droits de l'homme à l'université pendant une vingtaine d'années.

Créée en 1947 à l'initiative de René Cassin, principal rédacteur de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, la CNCDH a fêté son soixante-dixième anniversaire cette année. Elle promeut et protège les droits de l'homme tant au niveau national qu'international. Autorité administrative indépendante, elle est composée d'une soixantaine de personnes : pour moitié, représentants de la société civile ; pour l'autre, personnalités qualifiées.

Elle dispose de moyens d'action classiques.

Elle protège et elle est, à ce titre, auditionnée pour son expertise. Elle émet des avis, soit sur saisine d'un membre du Gouvernement, soit par auto-saisine. Elle formule des recommandations ; évalue les politiques publiques ; publie des rapports consacrés aux discriminations, reconnus pour leur très grande qualité.

Elle promeut les droits de l'homme à travers des actions éducatives destinées aux plus jeunes comme aux grands corps de l'État – elle intervient à l'École nationale d'administration et à l'École nationale de la magistrature.

Elle attribue des prix, dont le célèbre prix René Cassin qui récompense des élèves d'écoles élémentaires, de collèges et de lycées.

La CNCDH organise des conférences et débats. À cet égard, j'invite mes collègues à venir assister ce soir à la table ronde à laquelle je participe, qui aura pour objet la loi sur la sécurité intérieure qui nous a occupés récemment.

En outre, elle agit au niveau international. Elle contribue spécifiquement aux rapports des institutions chargées de la défense des droits de l'homme. Elle intervient auprès du Conseil de l'Europe lorsque la France est concernée par une procédure relative aux droits de l'homme devant la Cour européenne des droits de l'homme. Elle est membre d'un réseau d'institutions internationales et elle est en contact avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et le Bureau

international du travail (BIT) en tant qu'organe reconnu pour ses compétences et son expérience, longue de plusieurs dizaines d'années.

C'est une institution essentielle qui revêt plus d'importance encore dans les périodes troublées que nous traversons aujourd'hui. Face aux menaces auxquelles notre pays est exposé, nous devons nous protéger dans des délais courts mais sans remettre en cause ce que nous sommes, sans renier nos valeurs. La présidente de la CNCDH a coutume de dire que, pour les gouvernements, cette institution est un peu un caillou dans la chaussure. Je dirai que c'est plutôt la gardienne de nos valeurs. En ce sens, sa mission est essentielle.

Notre commission aurait grand intérêt à auditionner les membres de cette autorité. Je m'engage, si vous le souhaitez, à vous rendre compte régulièrement de ses activités.

\*

\* \*

*La Commission examine la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (n° 310) (Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure).*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure.** Madame la présidente, mes chers collègues, l'exercice des responsabilités impose de prendre des décisions courageuses. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) nous en donne, ce matin, une nouvelle illustration.

Incontestablement, le transfert à l'échelle intercommunale, prévu par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, de 2014 et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe de 2015, de compétences jusqu'alors morcelées constitue une avancée.

Ni le Gouvernement, ni la majorité parlementaire n'entendent revenir sur cette évolution.

La détermination n'exclut pas le pragmatisme. Les auditions que j'ai conduites l'ont confirmé : à six semaines de l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la majorité des intercommunalités ne sont pas prêtes à prendre la compétence GEMAPI et les inquiétudes exprimées par les élus locaux doivent être entendues.

Dans ce contexte, MM. Marc Fesneau et Richard Ferrand, présidents des groupes Mouvement Démocrate et apparentés et La République en Marche, ont souhaité, par une proposition de loi conjointe, répondre aux incertitudes pouvant demeurer et assouplir les conditions dans lesquelles les intercommunalités devront exercer cette nouvelle compétence.

Cette proposition de loi, que j'ai l'honneur de rapporter au nom de la commission des Lois, a vocation à entrer en vigueur avant la fin de l'année. Elle sera discutée la semaine prochaine en séance avant de l'être par le Sénat.

Elle compte sept articles. Compte tenu de l'objet de cette proposition de loi, mais aussi des délais très courts qui sont les nôtres, certains sujets comme le financement de la GEMAPI ou l'articulation avec les compétences « eau » et « assainissement » ont sciemment été laissés de côté. Il faudra nous en saisir dans les prochains mois.

L'article 1<sup>er</sup> entend revenir sur le dispositif en vigueur en permettant aux départements qui assurent une des missions de la GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier 2018 d'en poursuivre l'exercice, s'ils le souhaitent, au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2020. J'ai déposé un amendement pour formaliser l'intervention des départements, sous la forme d'une convention qui comportera également un volet financier.

Cet article prévoit, en outre, de limiter la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pendant les deux premières années de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Je vous proposerai une réécriture de cette disposition qui, en l'état, n'est pas opérationnelle.

L'article 2 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, un rapport sur les effets du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves et les éventuelles mesures institutionnelles et financières à prendre pour assurer que cette gestion soit bien à la hauteur des enjeux. Je défendrai un amendement visant à étendre l'objet de ce rapport aux zones côtières et aux digues domaniales.

Les articles 3 et 4 modifient les possibilités pour un EPCI à fiscalité propre d'opérer un transfert partiel de la compétence GEMAPI à un syndicat ainsi que les dispositions qui régissent les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Je vous proposerai un amendement visant à assouplir encore le dispositif, en permettant la délégation de la compétence au profit des syndicats de droit commun, notamment les syndicats mixtes, dans les mêmes conditions que pour les EPAGE et les EPTB. Cette modification a aussi vocation à remettre en cause l'interprétation retenue par les services de l'État qui considèrent que le transfert ou la délégation partiels de la compétence GEMAPI, ce que l'on nomme la « sécabilité », n'est possible que s'ils concernent les quatre missions, prises dans leur intégralité, des 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup> de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, sans possibilité de scinder l'une d'entre elles.

L'article 5 complète ce même article L. 211-7 afin d'élargir la mission d'animation et de concertation prévue au 12<sup>o</sup> – donc hors GEMAPI – à la « prévention du risque d'inondation ». Il permettra ainsi aux collectivités et groupements qui assurent l'animation de la politique du grand cycle de l'eau d'intervenir également dans ce domaine.

L'article 6 tend à renforcer le rôle des départements en matière de prévention des inondations. En effet, il propose d'étendre les dispositions relatives à l'assistance technique que les départements peuvent apporter aux communes et EPCI, en y intégrant la notion de « prévention du risque d'inondation » aux côtés de celles, déjà présentes, de protection de la ressource en eau, de restauration et d'entretien des milieux aquatiques.

L'article 7 prévoit, quant à lui, d'associer les parcs naturels régionaux à l'élaboration des documents de planification et d'aménagement portant sur la gestion des milieux aquatiques et des zones humides de leur territoire.

Voilà, mes chers collègues, les grandes lignes de cette proposition de loi qui, j'en suis convaincue, doit pouvoir rassembler l'ensemble des groupes de notre assemblée.

**M. Olivier Dussopt.** J'indiquerai d'emblée que le groupe Nouvelle Gauche souscrit à cette proposition de loi. Nous considérons qu'elle va dans le bon sens car elle permet d'assouplir certaines dispositions. Nous approuvons également les amendements proposés par la rapporteure.

La compétence GEMAPI a été introduite dans la loi MAPTAM par un amendement du sénateur Pierre-Yves Collombat – passé depuis du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) au groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste –, qui avait été soutenu par le président du groupe, Jacques Mézard. Le transfert devait avoir lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et lors de l'examen de la loi NOTRe, j'avais proposé un report au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Force est de constater que beaucoup d'intercommunalités ne sont pas aujourd'hui en mesure d'exercer cette compétence dans des conditions optimales.

Il pouvait apparaître nécessaire de clarifier l'exercice des missions existantes en matière de GEMAPI mais plusieurs interrogations demeurent. Cette compétence suppose un transfert non seulement des communes vers les intercommunalités mais aussi de l'État vers les intercommunalités, notamment en matière de pouvoirs de police.

La compétence est définie par quatre missions. Pour des raisons de cohérence de l'action publique, il est préférable que l'ensemble de ces missions soient confiées à la même entité. Cependant, cette compétence est sécable et chaque mission peut être transférée ou déléguée. C'est la raison pour laquelle je souscris à l'article 3 qui rend possible la sécabilité interne des missions mais je déplore, comme la rapporteure, que cet article ne vise que les transferts et non pas la délégation de compétences. J'ai proposé un amendement pour les y ajouter.

Une deuxième interrogation porte sur la responsabilité des élus et les pouvoirs de police du maire. L'attribution de la compétence GEMAPI devait clarifier la responsabilité des acteurs en fixant un cadre juridique, financier et institutionnel plus cohérent pour la mise en place des actions de lutte contre les inondations. Or un flou juridique subsiste autour de la responsabilité des maires. Beaucoup d'entre eux craignent que cela ne conduise à leur accorder une responsabilité plus large que l'exercice de leurs pouvoirs de police actuels. Il faudrait que nous apportions ensemble une clarification d'ici à l'examen en séance publique.

Une autre interrogation est liée au financement de la compétence. Les communes comme les EPCI pourront, si elles le souhaitent, mettre en place une taxe, dite « taxe GEMAPI », répartie entre les assujettis à différents impôts locaux. Toutefois, cette taxe est fragilisée par la suppression en cours de la taxe d'habitation, qui rend son assise moins ferme qu'elle ne l'était au moment de l'examen des lois MAPTAM et NOTRe. Par ailleurs, nous savons que les contraintes financières des agences de l'eau posent le problème de la pérennité du financement de la compétence GEMAPI. À ce stade, il n'est pas envisageable que seuls les communes et les EPCI aient à leur charge la gestion d'ouvrages qui dépasserait largement leurs capacités et leurs moyens. Je pense en particulier à la gestion des fleuves. L'article 2 propose que le Gouvernement remette un rapport sur les évolutions financières. Pour ma part, je proposerai de réintroduire la responsabilité de l'État concernant les digues domaniales, ouvrages bien trop importants pour être confiés aux communes et aux EPCI.

Enfin, je terminerai par une interrogation au sujet des départements. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les départements et les régions ne pourraient plus, juridiquement et financièrement, intervenir en matière de GEMAPI. Or certains d'entre eux sont historiquement impliqués dans la prévention des inondations et des risques de submersion

marine. Ils œuvrent notamment pour assurer une solidarité financière et territoriale entre l'amont et l'aval. Leur mise à l'écart du dispositif risque surtout de fragiliser de nombreux territoires.

Sur ce point, la proposition de loi que nous examinons constitue une avancée car elle permet d'adapter le transfert de la compétence GEMAPI aux réalités vécues par de nombreux élus locaux. La présence des départements pourrait être maintenue. Ce sont autant d'améliorations que nous soutenons.

Notre groupe regrette que la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération ait été rejetée il y a quelques semaines. Elle était fondée sur une même volonté de lever des obstacles. Un travail est mené actuellement par la ministre Jacqueline Gourault pour trouver une solution. Nous pouvons néanmoins utiliser la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui en l'enrichissant de quelques dispositions. Je pense à la réforme du financement des services publics industriels et commerciaux qui assurent les services publics de l'eau et de l'assainissement ainsi qu'à la séparation de la compétence « gestions des eaux pluviales » de la compétence « assainissement » afin de permettre aux intercommunalités qui font le choix d'exercer la compétence « assainissement » de ne pas intégrer la compétence « gestion des eaux pluviales » et de disposer de plus de souplesse dans la gestion des inondations. Enfin, vous ne serez pas étonnés que nous revenions sur le caractère obligatoire du transfert de la compétence « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes et communautés d'agglomération.

Ces réserves mises à part, nous souscrivons à la proposition de loi et je remercie la rapporteure de l'avoir enrichie.

**Mme Catherine Kamowski.** La proposition étant co-signée par le MODEM et La République en Marche, nous y sommes favorables, même si nous souhaitons ajouter quelques clarifications sur le rôle des régions et des parcs naturels régionaux.

Entendons-nous bien, ce texte n'est pas une remise en cause cachée de la loi MAPTAM qui fait de la GEMAPI une compétence exclusive et obligatoire des EPCI. C'est la raison pour laquelle nous nous opposerons aux amendements qui iraient dans ce sens.

Il entend mieux prendre en compte les autres collectivités qui exerçaient déjà tout ou partie de la compétence. Nous devons donner de la souplesse au dispositif pour faciliter son application alors que la compétence n'est à l'heure actuelle exercée que par 15 % des EPCI. Il y a un long chemin à parcourir avant que l'ensemble des EPCI soient concernés.

Deux enjeux s'attachent à un exercice amélioré de cette compétence.

Le premier est humain, ce que pourrait faire oublier la nature très technique de ce texte. Environ 17 millions de personnes en France sont exposées aux risques d'inondation et un peu plus d'1,5 million aux risques de submersion marine.

Le second est plus technique. Il faut, dans un cadre souple, inciter les EPCI à exercer cette compétence. Selon le Centre européen de prévention et de gestion des risques d'inondation (CEPRI), « *ce n'est qu'à travers une approche stratégique globale que les*

*représentants des collectivités locales permettront à leur territoire de faire face aux risques d'inondation ».*

En d'autres termes, l'union fait la force. Nous devons donner confiance aux collectivités comme nous devons leur faire confiance.

**M. Erwan Balanant.** Nous en convenons tous ici, la GEMAPI est un enjeu important, qui suscite des inquiétudes parmi les collectivités, qu'elles se voient transférer l'intégralité de la compétence ou qu'elles en soient dessaisies. La loi MAPTAM confie à titre exclusif et obligatoire aux EPCI à fiscalité propre la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

L'état du droit n'est cependant pas satisfaisant. Si notre groupe, le MODEM, a déposé cette proposition de loi, c'est pour atteindre trois objectifs.

Tout d'abord, nous avons estimé que les carences et les imprécisions des textes actuels justifiaient de remettre ce dispositif sur le métier législatif.

Ensuite, nous avons voulu introduire davantage de souplesse dans la transition, étant donné le nombre très important de collectivités vers lesquelles le transfert de compétence n'est pas près d'être effectué. Nous voulons faire en sorte que ce qui fonctionne aujourd'hui continue de fonctionner, lorsque cela n'entre pas en contradiction avec la volonté de rationalisation affirmée par le législateur ces dernières années. Je pense notamment aux départements côtiers qui disposent de moyens d'expertise indéniables en matière de prévention des risques de submersion marine.

Enfin, nous avons déposé ce texte dans une volonté de co-construction. Nous sommes convaincus, depuis le début, que les expériences de terrain doivent servir à l'amender, à condition que chacun se cantonne à l'objet de la proposition de loi, qui est l'organisation de la compétence et non son financement.

S'agissant du texte à proprement parler, nous serons d'accord, chers collègues, pour dire qu'il va dans le bon sens, qu'il s'agisse, dans son article 1<sup>er</sup>, de permettre aux départements exerçant des missions GEMAPI de continuer à le faire après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 – ce qui est impossible dans le cadre actuel du droit – ou encore de tenter d'instaurer un différé entre le moment où les EPCI doivent organiser la compétence et celui où leur responsabilité peut être engagée – c'est le sens du sixième alinéa de cet article.

L'article 2 ouvre le débat, *via* la demande d'un rapport au Gouvernement, sur la gestion des fleuves. Nous ne sommes pas convaincus par l'idée selon laquelle l'EPCI est l'échelle pertinente pour exercer cette gestion et pensons que cela doit relever d'une politique nationale. À ce titre, il est important de préciser que le rapport devra porter sur les possibles évolutions institutionnelles et financières de cette gestion.

Les articles 3 et 4 visent, quant à eux, à empêcher les interprétations diverses au sujet de la sécabilité des missions de la GEMAPI et introduisent la possibilité de transférer en totalité ou partiellement certaines d'entre elles. Nous allons dans le bon sens. Je pense aux cas où certaines structures exerçant aujourd'hui une partie d'une mission de manière efficace pourraient se trouver menacées si nous ne touchions pas au droit actuel.

Les articles 5 et 6 tirent les conséquences de l'article 1<sup>er</sup> et organisent la possibilité pour les départements exerçant les missions GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de faire bénéficier de leur ingénierie et de leur assistance technique les EPCI qui vont devenir compétents.

Nous sommes devant un texte dont l'ambition est de faciliter les modalités techniques du transfert de la compétence, ce qui constitue une première étape nécessaire de l'organisation de la GEMAPI.

Des membres du groupe MODEM et apparentés ont déposé des amendements pour autoriser l'adhésion d'un syndicat mixte ouvert sous réserve de l'accord du préfet afin d'intégrer les régions d'outre-mer dans le dispositif, quand elles exercent une compétence GEMAPI, ou encore pour permettre aux parcs naturels régionaux de continuer à exercer une part des compétences GEMAPI après le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Je ne doute pas que notre rapporteure saura nous proposer des ajouts intéressants, après son travail d'audition des acteurs concernés.

Le groupe MODEM soutient ce texte et attend beaucoup des débats afin de l'améliorer dans l'intérêt de nos territoires et de nos concitoyens. N'oublions pas que l'un des enjeux de la GEMAPI est d'éviter des drames humains.

**M. Raphaël Schellenberger.** Disons-le d'emblée, le groupe Les Républicains est plutôt favorable à cette proposition de loi qui contient des dispositions de bon sens, réclamées de longue date par les opérateurs de la compétence GEMAPI.

Nous avons toutefois déposé des amendements qui portent sur deux sujets principaux.

Une première série d'amendements aborde la question du financement qui, à notre sens, ne saurait se distinguer de l'exercice de la compétence, d'autant qu'en matière de lutte contre les submersions marines, le coût des infrastructures est élevé.

Une deuxième série consistera à élargir le champ d'application du texte à la gestion de l'eau et de l'assainissement pour plusieurs raisons de bon sens. Nous avons écouté avec attention le discours que le Premier ministre a prononcé hier devant le congrès des maires. Il a annoncé qu'il veillerait à introduire de la souplesse dans la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement », ce qui fait écho à la proposition de loi que le groupe Les Républicains a présentée lors de la niche parlementaire du mois dernier. Pour que ces annonces soient réalistes, elles doivent répondre à une temporalité en adéquation avec la vie des territoires, ce qui correspond à la même échéance que pour la GEMAPI, le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Or il paraît peu vraisemblable que nous examinions deux textes permettant de régler ces questions d'ici au 31 décembre 2017.

Nous aurions pu intégrer la compétence GEMAPI dans notre proposition de loi. Nous vous proposons finalement d'intégrer les compétences « eau » et « assainissement » dans celle-ci. Cela permettrait d'avoir une vision plus globale du grand cycle de l'eau et de sa gestion institutionnelle.

Je rejoins les orateurs précédents. Ce texte a beau être technique, il est éminemment politique car il met en jeu la conception que nous avons de la décentralisation.



Il interroge la notion de subsidiarité. Nous devons poser un principe simple : ne touchons pas à ce qui marche. La subsidiarité ne consiste pas à créer des échelons de collectivités ayant des compétences exclusives mais à trouver le niveau de collectivité le plus efficace pour exercer telle ou telle compétence. Ce niveau n'est pas partout le même pour la GEMAPI.

Ce texte porte en lui une nouvelle vision de la subsidiarité, de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques décentralisées. Il pose le principe de sécabilité interne bien loin de la segmentation des compétences par bloc voulue par les lois MAPTAM et NOTRe.

Nous avons observé un mouvement progressif de décentralisation s'agissant de compétences de proximité. Cette évolution commence à toucher les grandes compétences d'aménagement qui nécessitent des investissements importants. Peut-on imaginer que l'État se dessaisisse de ses compétences en matière de grandes infrastructures de lutte contre les inondations pour les confier à des EPCI qui n'ont pas les moyens de les financer ? Cette évolution reposerait, à nos yeux, sur un déséquilibre entre responsabilités et moyens financiers.

Le groupe Les Républicains défendra des amendements en ce sens pour améliorer le texte dans un esprit positif.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je voudrais d'abord féliciter les auteurs de ce texte, qui ont effectué un travail heureux, qui a permis des améliorations.

Me faisant l'écho des élus de mon territoire, je vous poserai quatre questions.

La Meuse a déjà, hélas, provoqué de graves inondations. Les élus se sont organisés dans un établissement public d'aménagement de la Meuse et de ses affluents (EPAMA), qui est souvent donné en exemple. Il a élaboré une modélisation globale et a prévu un programme de travaux avec, pour chacune des tranches envisagées, une évaluation du rapport qualité-prix. Les régions pourront-elles continuer à financer ce type d'établissements, une fois cette proposition de loi adoptée ?

Ma deuxième question porte à nouveau sur les régions. Certaines, comme la mienne, lancent des opérations en matière de GEMAPI en tant que maître d'ouvrage. La dérogation pourra-t-elle perdurer au-delà de 2020 ?

Troisième question plus générale : les régions pourront-elles continuer à financer des EPTB sans transfert de compétences, au titre de leurs actions en matière de biodiversité ou d'aménagement du territoire ?

Enfin, un syndicat mixte ouvert pourrait-il adhérer directement à un EPTB ? La question ne se pose pas seulement en outre-mer, me semble-t-il.

**M. Ugo Bernalicis.** Nous nous étions opposés à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe et nous voterons en faveur des dispositions qui, dans cette proposition de loi, vont dans le sens de la libre administration des collectivités territoriales et du libre choix des compétences, notamment pour les départements, niveau que nous privilégions.

Pour ce qui est de la sécabilité, nous émettrons quelques réserves. Nous considérons que ce n'est pas forcément une bonne chose de découper en morceaux cette compétence qui a une certaine cohérence.

Nous avons déposé des amendements pour supprimer l'automatisme du transfert des compétences introduites par la loi MAPTAM.

Enfin, pour ce qui est de la production de rapports, notre regard sera bienveillant.

Voici les positions principales du groupe de La France insoumise au sujet de cette proposition de loi. Je les détaillerai au moment de l'examen des amendements.

**Mme la rapporteure.** Je vous remercie, chers collègues, pour vos interventions. Elles montrent bien que les attentes sont fortes dans l'ensemble des groupes politiques.

Les diverses auditions ont montré qu'il existait parmi les associations d'élus une réelle volonté de se saisir de cette compétence. Le morcellement qui prévalait n'était pas satisfaisant, compte tenu de l'enjeu majeur que constitue la protection des populations. Nous devons envisager cette gestion de façon plus naturelle et plus raisonnable, en créant, par exemple, des solidarités de bassins qui s'approchent le plus possible des réalités des territoires.

Une proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes a en effet été débattue récemment. Sur ce sujet, vous avez sans doute noté les annonces faites hier par le Premier ministre : pour plus de souplesse, à nouveau, on se calerait sur la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). La compétence obligatoire serait ainsi maintenue, mais avec une minorité de blocage – 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. Ce système existe déjà.

Vous savez également que l'intercommunalité est abordée au congrès des maires, qui se réunit en ce moment même. Des précisions nouvelles seront peut-être apportées pour répondre aux attentes des élus.

En matière de GEMAPI, cette proposition de loi constitue aussi un bon signal, mais c'est une première étape. Le rapport demandé au Gouvernement a pour objectif d'identifier les attentes et de mieux cerner les problèmes budgétaires.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : *Prolongation de l'exercice de la compétence GEMAPI par les départements et encadrement de la responsabilité des EPCI*

*La Commission est saisie de l'amendement CL22 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement vise à abroger entièrement l'obligation de transfert de la compétence GEMAPI. Nous demeurons opposés à la loi NOTRe et aux transferts de compétence automatiques, qui visent à notre sens à mettre en concurrence les territoires. De plus, le transfert obligatoire de la compétence GEMAPI renforce l'illisibilité territoriale, en imposant une organisation arbitraire.

C'est la libre administration des collectivités territoriales, sous la supervision de l'État stratège, qui doit permettre la répartition des compétences la plus pertinente, en fonction des territoires.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Il ne s'agit pas ici, je l'ai dit, de revenir sur les transferts de compétences organisés par la loi MAPTAM, mais d'accompagner les collectivités, qui seront gagnantes. Il n'y a pas de mise en concurrence, bien au contraire : c'est une coopération qui doit s'engager ; or elle ne sera possible que si les collectivités territoriales peuvent s'organiser comme elles le souhaitent.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL51 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** L'intervention des départements est légitime dans certains territoires, où leur action est forte et structurante, et où ils ont parfois développé une réelle expertise technique et mobilisé des fonds importants. C'est notamment le cas de la Charente-Maritime et de la Vendée. Il nous paraît toutefois nécessaire de conditionner cette possibilité d'exercer des missions relevant de la compétence GEMAPI à la conclusion d'une convention avec les EPCI. Celle-ci répartira les missions entre les différents acteurs et précisera les financements apportés ainsi que les modalités de coopération.

M. Schellenberger a déposé un amendement similaire. J'espère qu'il s'estimera ainsi satisfait.

**Mme Catherine Kamowski.** Le groupe La République en Marche est tout à fait favorable à cet amendement, qui permet aux départements de continuer à participer à l'exercice de cette compétence, et de soutenir les EPCI grâce aux compétences techniques acquises au fil des ans.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CLA de M. Patrick Hetzel.*

**M. Patrick Hetzel.** Cet amendement, que je dépose avec Frédéric Reiss, vise à permettre aux régions d'ores et déjà engagées dans des missions relevant de la compétence GEMAPI de continuer à intervenir après 2020, à l'instar de ce que nous avons voté pour les départements. Une clarification est nécessaire. C'est une question d'efficacité. Ainsi, en Alsace, la région est propriétaire et gestionnaire d'ouvrages hydrauliques structurants, notamment les digues et barrages en amont de Strasbourg.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. En l'occurrence, départements et régions jouent des rôles différents.

Je précise que les régions pourront, si elles le souhaitent, continuer de financer les grands équipements structurants. Mais l'Association des régions de France (ARF) nous a indiqué ne pas se sentir très concernée. Un transfert de propriété des ouvrages appartenant aux régions sera toujours possible, et des conventions pourront être signées. Les régions pourront participer au financement par le biais des contrats de plan État-région (CPER) ou des fonds européens.

Les régions exercent de surcroît des missions complémentaires, comme l'animation de la politique de l'eau – la région Bretagne a adhéré à ce titre à un syndicat mixte ouvert. Elles pourront dans ce cas apporter des financements qui s'inscriront dans une politique de l'eau plus vaste.

**Mme Catherine Kamowski.** Nous attendons que soit dressé un état des lieux de l'exercice de la compétence GEMAPI par les régions. De plus, il ne nous semble pas souhaitable que les régions continuent d'exercer cette compétence au-delà de la période transitoire, car cela irait à l'encontre de la clarification souhaitée par le législateur ; les régions continueront de plus à intervenir dans la politique de l'eau. Nous voterons donc contre cet amendement.

**M. Patrick Hetzel.** Si l'ARF n'a pas émis de demande particulière, c'est que certains territoires seulement sont concernés. Mais le problème est réel, notamment pour tout le territoire rhénan. Il est nécessaire, avant 2020, soit d'adopter la solution que nous proposons, soit d'agir de façon *ad hoc*. Mon rôle de représentant de la Nation est de vous alerter : vous ne traitez pas cette question, qui reste ouverte.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite de l'amendement CL14 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement vise à garantir la coopération des collectivités territoriales. Il est satisfait par l'amendement CL51.

*L'amendement est retiré.*

*Puis la Commission est saisie de l'amendement CL53 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Actuellement, le régime qui s'applique, en l'absence d'autorisation d'un système d'endiguement, est celui de la responsabilité des personnes publiques maîtres d'ouvrage. Ce régime varie selon la qualité de la victime : si celle-ci participe à la réalisation de l'ouvrage, il s'agit d'un régime de responsabilité pour faute ; si la victime est un usager de l'ouvrage – selon la jurisprudence, toutes les personnes se trouvant dans la zone de protection théorique de l'ouvrage peuvent être qualifiées d'usager – alors la responsabilité de la personne publique est engagée pour « défaut d'entretien normal » de l'ouvrage.

Pour éviter que la responsabilité des gestionnaires ne soit engagée en cas de sous-dimensionnement des ouvrages, le code de l'environnement prévoit toutefois, depuis la loi Grenelle 2, d'une part, que le gestionnaire d'ouvrage choisit le niveau de protection, c'est-à-dire concrètement la hauteur de la digue qu'il souhaite offrir à sa population, ce niveau étant mentionné dans le dossier de demande d'autorisation d'un système d'endiguement, et d'autre part que sa responsabilité est limitée à l'obligation de moyens qu'il devra avoir respectée pour atteindre ce niveau de protection.

Dans le cas qui nous occupe, c'est-à-dire celui du transfert aux EPCI, ces derniers deviendront gestionnaires d'ouvrages dont la remise aux normes rendra parfois nécessaires des investissements lourds ; ils pourront aussi décider de ne pas conserver certains ouvrages inefficaces, voire dangereux.

Il faut donc prévoir un temps de préparation et d'étude suffisant pour que les EPCI puissent déterminer le niveau de protection adapté à leur territoire et les moyens de l'atteindre, sans les exposer à une responsabilité excessive en raison d'une situation dont ils héritent.

Le dispositif proposé par la proposition de loi avait le mérite de poser le problème, sans y répondre totalement ; je vous propose plutôt de choisir un régime de responsabilité limitée, à la condition que les EPCI entretiennent leurs ouvrages dans les règles de l'art.

Les EPCI devront prendre toutes les dispositions nécessaires pour déposer une demande d'autorisation de leurs ouvrages avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ; ils auront ainsi quatre ans pour dresser un état des lieux et déposer cette demande, et seront couverts par ce régime plus favorable jusqu'à l'obtention de l'autorisation de leur système d'endiguement.

Certains d'entre vous ont déposé des amendements proposant des solutions alternatives ; j'espère que cette proposition permettra de les satisfaire.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Cette question est absolument centrale : vous y répondez, et je vous en remercie. Il faudra le faire savoir à tous les élus, car ces dispositions ne figuraient pas dans la proposition de loi initiale. Des retards importants sont parfois pris dans des travaux : l'idée d'être responsable d'un ouvrage sans pouvoir agir inquiète.

Il y a là des leçons à tirer : quand on modifie le territoire des intercommunalités tout en accroissant leurs compétences, il faut être très prudent avant de leur demander d'exercer trop vite des compétences aussi complexes. Il faut mieux estimer, avant le transfert d'une compétence, ce qu'elle recouvre réellement, surtout lorsque l'on crée une taxe en complément ; il faut aussi veiller à prévoir des délais de transfert suffisamment longs.

**M. Olivier Dussopt.** Je soutiens moi aussi l'amendement de la rapporteure, qui répond à une grande partie des problèmes de responsabilité que j'évoquais. Les transferts de compétence, et donc de patrimoine, des communes vers les EPCI ont été organisés sans étude préalable. L'État a aussi transféré la responsabilité de l'entretien de certains ouvrages – responsabilité qu'il n'assumait plus, ou qu'il assumait mal, faute de moyens, de diligence, de temps. En l'état actuel du droit, des maires ou des présidents d'EPCI risquaient de voir leur responsabilité engagée alors qu'ils n'étaient pas en réalité responsables du mauvais état des ouvrages. L'adaptation que vous proposez me paraît donc répondre à nos préoccupations.

**M. Raphaël Schellenberger.** Votre amendement satisfait l'un de ceux que j'ai déposés sur cette question, en organisant mieux la responsabilité des ouvrages existants, mais pas l'autre. En effet, il reste à traiter la question de l'absence d'ouvrage et des difficultés qu'il peut y avoir à créer un ouvrage, dans un laps de temps réduit.

Il faut aussi poser la question des ouvrages difficiles à intégrer dans le système d'endiguement. Ainsi, des ouvrages appartenant à Voies navigables de France, à la SNCF, à une société concessionnaire d'autoroutes... peuvent servir de protection contre les inondations, mais les propriétaires sont parfois réticents à reconnaître ce rôle. Cela peut conduire à des absurdités – la construction, par exemple, d'une digue à côté de quelque chose qui s'apparente à une digue, à un coût souvent conséquent, et avec des difficultés techniques majeures, car il n'est pas simple de construire une digue à côté d'une autoroute.

Cette question doit être tranchée, sans quoi nous risquons de multiplier ces aberrations techniques, qui pourraient être évitées si les propriétaires reconnaissaient le possible rôle de leurs ouvrages en matière de protection des inondations et acceptaient, le cas échéant, de signer une convention d'entretien.

**Mme Catherine Kamowski.** Au nom du groupe La République en Marche, j'insiste à nouveau sur l'importance de la souplesse. L'adaptation du régime de responsabilité nous semble tout à fait pertinente.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL54 rectifié de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Cet amendement reprend une proposition de M. Sylvain Waserman, que je remercie.

Il s'agit de permettre à un EPCI qui n'aurait pas encore la compétence GEMAPI de délibérer sur sa délégation ou son transfert à un syndicat mixte, à condition qu'il exerce bien la compétence à la date de cet événement. C'est un élément de souplesse supplémentaire qui nous a été demandé à plusieurs reprises au cours des auditions.

**M. Jean-Noël Barrot.** Cet amendement va dans le sens de la subsidiarité, qui constitue l'une des grandes qualités de cette proposition de loi. Il répond au problème soulevé par l'amendement CL43, que j'ai déposé avec d'autres de nos collègues, et qui vise à permettre aux parcs naturels régionaux (PNR) qui exercent déjà cette compétence de pouvoir continuer à l'exercer.

Parmi les cinquante et un parcs, plusieurs disposent déjà de cette compétence ou souhaitent l'exercer : les parcs Livradois-Forez, Périgord-limousin, du Haut-Jura, de Brière, de la Haute Vallée de Chevreuse, du Gâtinais français, des Marais du Cotentin et du Bessin, du Marais poitevin, du Morvan et du Verdon.

Souvent, la charte de ces parcs leur assigne des objectifs qui relèvent du domaine de la GEMAPI ; souvent aussi, ils sont à l'échelle adéquate pour gérer cette compétence. Or des craintes se sont exprimées pour l'avenir.

Notre amendement visait à étendre aux PNR l'exemption dont bénéficient les associations syndicales de propriétaires. La délégation proposée par la rapporteure paraît tout à fait judicieuse. Si l'amendement CL54 rectifié est adopté, nous retirerons le CL43.

**Mme Catherine Kamowski.** Nous sommes favorables à l'amendement de la rapporteure. S'il est adopté, nous retirerons également notre amendement CL37 qui sera discuté ultérieurement.

**M. Patrick Hetzel.** En l'occurrence, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France a fait cette demande à plusieurs reprises. Votre proposition permet de résoudre un vrai problème.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je ne suis pas sûr de bien comprendre l'intérêt de l'amendement CL54 rectifié, même si j'en approuve le principe. Il sécurise *a posteriori* des décisions déjà prises par les EPCI avant l'adoption de ce texte. Combien de décisions sont concernées ? Y avait-il vraiment un risque ?

Nous sortons ici du débat sur la compétence GEMAPI, j'en ai bien conscience.

**Mme la rapporteure.** Il faut prendre en considération non seulement les décisions prises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais aussi toute la période transitoire, jusqu'en 2020. Nous demanderons au Gouvernement de nous dire combien de décisions sont concernées. Mais il s'agit bien de sécuriser et de rassurer.

*La Commission adopte l'amendement.*

*L'amendement CL43 est retiré.*

**Mme la rapporteure.** S'agissant des PNR, le système n'est pas sécurisé par l'amendement CL54 rectifié, mais il le sera par la suite parce que le PNR est un syndicat mixte : comme tel, il pourra se voir déléguer ou transférer la compétence par l'EPCI. Les PNR pourront donc continuer d'exercer la compétence GEMAPI.

*La Commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission est saisie de l'amendement CL3 de M. Patrick Hetzel.*

**M. Patrick Hetzel.** Il s'agit d'un amendement de repli, qui vise à sécuriser l'intervention des régions dans l'exercice de la compétence GEMAPI, en laissant de côté la question du transfert.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. C'est une question légitime. Je l'ai dit, il y aura un transfert et les syndicats mixtes ouverts permettront aux régions de continuer à intervenir : il ne s'agit pas du tout de les écarter. Mais la compétence GEMAPI revient aux EPCI, et c'est à eux qu'il revient de l'organiser.

**Mme Catherine Kamowski.** Les régions ne sont pas écartées du domaine de la GEMAPI. Mais nous souhaitons une clarification des compétences. Nous voterons donc contre cet amendement.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je repose certaines des questions déjà posées : les régions pourront-elles continuer de financer un établissement public territorial de bassin (EPTB) ? Pourront-elles participer, sans transfert de compétence, à un tel établissement public ?

**M. Patrick Hetzel.** Les régions ont perdu la clause de compétence générale, et il n'est pas question de revenir sur ce point. Mais il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique de leurs interventions. C'est le but de l'amendement que j'ai déposé avec Frédéric Reiss. Les régions pourront-elles, en effet, adhérer à des EPTB, qu'il y ait ou non transfert de compétences ? C'est une question essentielle, et qui n'est pas tranchée, car il existe différentes interprétations de la loi par les services de l'État. Le doute demeure.

**Mme la rapporteure.** Monsieur Warsmann, les régions pourront participer à des missions complémentaires de la GEMAPI, dans le cadre de l'animation de la politique de l'eau ; elles pourront adhérer à un syndicat mixte ouvert, qui sera maître d'ouvrage ; elles pourront apporter des financements par le biais des contrats de plan État-région et des fonds européens.

Monsieur Hetzel, l'interprétation se fonde sur la parole du législateur. L'EPCI est chef de file ; un syndicat mixte ouvert peut être créé, et la région peut participer à sa gouvernance et au financement. Un amendement proposera par la suite d'ouvrir la possibilité pour un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert.

La souplesse est donc très grande, et la sécurité juridique me paraît assurée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, l'amendement CL44 de M. Sylvain Waserman, faisant l'objet de deux sous-amendements, CL55 et CL56, tous deux de la rapporteure, et les amendements identiques CL1 de M. Patrick Hetzel et CL42 de M. Sylvain Waserman.*

**M. Sylvain Waserman.** Cet amendement vise à résoudre des problèmes que connaissent notamment l'Aube et le Bas-Rhin. Les services de l'État estiment qu'il faut créer un seul EPTB sur l'ensemble d'une zone. Ainsi, le syndicat départemental des eaux de l'Aube (SDDEA), qui regroupe plus de 300 communes, devrait pouvoir être membre de cet EPTB. Mais une telle disposition contrevient à la jurisprudence, qui interdit qu'un syndicat mixte ouvert puisse adhérer à un autre syndicat mixte ouvert.

Afin de raisonner à la bonne échelle, et pour que chacun puisse jouer son rôle, nous proposons donc d'ouvrir cette possibilité, mais de la limiter à la compétence GEMAPI, et de donner à l'autorité administrative compétence pour s'assurer que cette adhésion est légitime.

Nous ne souhaitons pas mettre le bazar dans l'organisation institutionnelle. Mais, quand il existe des structures qui fonctionnent, ces syndicats doivent pouvoir, sous le contrôle du préfet, adhérer à l'EPTB et participer à une dynamique collective cohérente.

**Mme la rapporteure.** Ces sous-amendements précisent la définition du préfet territorialement compétent : il s'agit évidemment du préfet coordonnateur de bassin.

**M. Patrick Hetzel.** Je vais abonder dans le sens de notre collègue Waserman car le problème se pose effectivement sur le terrain, en Alsace. Un syndicat mixte ouvert ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte ouvert, selon la jurisprudence actuelle du Conseil d'État qui visait à éviter les empilements de structures.

Cette volonté, tout à fait légitime, se heurte à des difficultés sur le terrain, et le législateur a d'ailleurs considéré qu'il pouvait y avoir une exception puisqu'il existe une dérogation lyonnaise. L'existence d'un problème ayant été reconnue à Lyon par le législateur, nous ne voyons pas pourquoi il n'en serait pas de même pour d'autres territoires où se pose exactement le même problème, et c'est la raison d'être de cet amendement. S'il n'était pas adopté, cela reviendrait à admettre une inégalité de traitement de situations pourtant rigoureusement identiques à l'exception de leur localisation sur le territoire.

**M. Sylvain Waserman.** Les amendements CL44 et CL42 sont liés, le second étant plus générique que le premier. L'amendement CL44 permet d'avoir le contrôle du préfet et de trancher au cas par cas. Nous faisons tout à fait confiance à l'intelligence locale des services déconcentrés de l'État et du préfet pour trancher les situations. C'est un peu une solution de repli qui permet de rassurer les services de l'État qui pourraient craindre un désordre dans l'organisation territoriale. Si tout le monde s'accorde sur l'amendement CL44, il n'y a pas lieu de présenter le CL42.



**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** C'est le principe de la discussion commune.

**Mme la rapporteure.** Je suis favorable à l'amendement CL44 sous-amendé.

**Mme Catherine Kamowski.** Même si je peux comprendre la position de nos collègues, je considère que ces amendements visent à déroger aux dispositions actuelles d'un article du code général des collectivités territoriales, qui ont été revalidées, en quelque sorte, par une décision du Conseil d'État. L'adoption de ces amendements fragiliserait l'ensemble du texte et donnerait des arguments à qui aurait très envie de le remettre en question.

En outre, il a toujours été considéré qu'il n'était pas souhaitable de permettre à un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert. À ce moment-là, l'un des deux peut se dissoudre et se confondre dans l'autre pour éviter la complexification institutionnelle. Les dispositions législatives actuelles offrent déjà suffisamment de souplesse aux acteurs afin de leur permettre de s'adapter concrètement aux besoins du territoire. Une exception ne fait pas la règle, et multiplier les exceptions reviendrait à transformer la règle. Notre groupe votera contre ces amendements.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je suis un peu surpris de ce que je viens d'entendre. En revanche, l'argumentation de M. Hetzel m'a particulièrement convaincu : on ne peut qu'être favorable à ce que l'exception lyonnaise fasse exemple. Au cours des différents débats qui ont animé notre assemblée durant ces derniers jours, nous avons bien compris que Lyon était en avance en matière de décentralisation.

**Mme Catherine Kamowski.** Moi je suis grenobloise ! (*Sourires*).

**M. Raphaël Schellenberger.** La situation de Lyon paraissait tellement exemplaire qu'elle pouvait faire loi. Plus sérieusement, ces amendements vont dans le sens de la logique de la loi GEMAPI. Les EPCI sont compétents parce qu'il faut un responsable mais ils n'ont pas forcément la bonne taille parce que l'échelle d'intervention est le bassin. On crée alors un établissement public de bassin, l'EPAGE. Le problème est que ce bassin va souvent dans des flux hydrauliques plus importants qui sont gérés par l'EPTB. Nous essayons d'organiser une logique entre les bassins versants et les bassins hydrographiques.

Rejeter ces amendements revient à faire de l'EPAGE un syndicat mixte nécessairement fermé. Si nous pensons que le département doit avoir un rôle à jouer et qu'il peut être membre des EPAGE ou d'autres collectivités, il faut un syndicat mixte ouvert. La logique de la GEMAPI, combinée à celle du présent texte qui tend à élargir la compétence au département, se traduit concrètement dans le fait qu'un syndicat mixte ouvert peut être membre d'un autre syndicat mixte ouvert, en matière de compétences GEMAPI.

Soulignons que les dispositions prévues par l'amendement pour le syndicat mixte en question valent « pour tout ou partie de son territoire ». Vue de la GEMAPI, l'EPAGE n'a pas forcément un territoire aussi cohérent d'un point de vue hydrographique que l'EPTB. On peut imaginer un EPTB dans lequel seulement une partie de l'EPAGE est concernée.

Prenons un exemple géographique : l'Alsace. L'eau coulant du sud au nord, un bassin hydrographique pourrait correspondre à un EPTB allant jusqu'à Strasbourg. À partir de Strasbourg, où c'est un peu différent, on peut imaginer un second EPTB. Le problème est que, en faisant ainsi, on couvre deux départements qui, historiquement, sont organisés de façon différente. Dans le Haut-Rhin, le système d'EPAGE correspond à des bassins versants. Dans

le Bas-Rhin, le système d'EPAGE correspond plutôt au département, en débordant sur d'autres départements comme la Moselle où il existe le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA). Cette organisation correspond à une réalité très concrète du territoire.

Cet amendement est intéressant sur ces deux points : juridiquement, il est cohérent avec la logique de la GEMAPI ; il permet de subdiviser en fonction de réalités territoriales.

**M. Sylvain Wasserman.** Dans l'exemple de l'Alsace, le SDEA gère une partie de l'eau et l'Eurométropole gère l'autre, l'idée étant que tout le monde soit dans le même ETPB. Imaginons que nous refusions ces amendements. Un ETPB gèrera une partie de l'eau, l'autre partie étant gérée en dehors. Le SDEA deviendra peut-être un ETPB et on recréera une autre structure.

De quoi a-t-on peur ? Je peux comprendre que l'on ne puisse pas faire complètement confiance aux collectivités pour qu'elles s'organisent. Je suis sensible à la crainte du grand bazar, je le répète. Mais l'amendement prévoit une autorisation expresse du préfet. On peut penser que nos collectivités, placées sous le regard du préfet, feront preuve d'intelligence territoriale et construiront ensemble les meilleures solutions. Si je renonce bien volontiers à l'amendement CL42, qui est trop général, je pense qu'il est vraiment important d'adopter l'amendement CL44.

**Mme Catherine Kamowski.** Je me suis arrêtée un peu trop tôt lors de ma précédente intervention : nous sommes contre les amendements en tant que tels mais nous voterons pour l'amendement CL44 sous-amendé.

**M. Patrick Hetzel.** Cette précision est importante mais je souhaitais revenir sur un point : on peut avoir un débat de fond mais, en commission des Lois, on ne peut pas retenir comme argument le fait qu'il y ait une décision du Conseil d'État ! En tant que législateurs, nous pouvons prendre des décisions, faire évoluer la loi. Le Conseil d'État devra alors s'adapter à nos décisions. Nous ne devons pas nous laisser corseter par des décisions du Conseil d'État.

*La Commission **adopte** successivement les sous-amendements CL55 et CL56.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL44 sous-amendé.*

*En conséquence, les amendements CL1 et CL42 **tombent**.*

*La Commission en vient à l'amendement CL40 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Olivier Dussopt.** Il s'agit de réintroduire la possibilité de délégation – qui est prévue à l'article 3, en plus du transfert. Il s'agit aussi de préciser que la délégation est possible dans des établissements publics territoriaux de bassin ou des EPAGE labellisés, en tenant compte des difficultés que certains établissements rencontreront pour obtenir le label d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Mme la rapporteure.** Il me semble que votre amendement sera satisfait par un amendement à l'article 3, qui laisse la possibilité de déléguer la compétence à un syndicat mixte et non plus seulement de la transférer. Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. Olivier Dussopt.** Cet amendement, que j'avais initialement déposé après l'article 3, a été déplacé. Je le retire bien volontiers.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine, en présentation commune, les amendements CL13 et CL2 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Je vais maintenir ces amendements, bien qu'ils soient en partie satisfaits par l'adoption de l'amendement sur la responsabilité de la rapporteure. La formulation de mes amendements est plus large que celle qui a été retenue par notre Commission. Je les maintiens et je vais les retravailler d'ici à la séance publique pour qu'ils soient plus en adéquation avec votre rédaction et qu'ils posent notamment la question des ouvrages des entreprises publiques.

**Mme la rapporteure.** Comme je l'ai indiqué, c'est bien le droit en vigueur qui s'applique. Par conséquent, il n'y a pas besoin de l'inscrire dans le texte, d'autant que cela ne répond pas à la demande des EPCI. Cela étant dit, je vous remercie pour tout le travail que vous avez effectué sur ces amendements qui visent, comme les nôtres, à plus de souplesse. Nous en avons tenu compte au maximum. Si vous ne souhaitez pas les retirer, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je vais retirer l'amendement CL13 mais pas l'amendement CL12.

**Mme Catherine Kamowski.** Nous sommes favorables à l'amendement CL13 mais pas à l'amendement CL12.

**M. Raphaël Schellenberger.** Il y a quelque chose que je ne comprends pas dans la logique du groupe la République en Marche. L'amendement CL13 propose une rédaction plus large que celle que nous avons retenue, à l'initiative de la rapporteure, en matière de redéfinition de la responsabilité des collectivités, maître d'ouvrage.

L'amendement CL12 pose plus précisément la question des ouvrages qui ne sont pas détenus par lesdites collectivités. Vous semblez disposés à élargir la définition de la responsabilité, contrairement à la rapporteure, mais il me semble que la vraie question est celle des ouvrages non détenus par les collectivités.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Vous pourrez en discuter entre vous, d'ici à la séance. Pour ma part, j'ai noté que vous aviez retiré l'amendement CL13 et que l'amendement CL12 faisait l'objet d'un avis défavorable de la rapporteure. Je vous laisse le soin de vous réunir ensuite pour évoquer vos positions respectives et, éventuellement, trouver un terrain d'entente.

*L'amendement CL13 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CL12.*

*Puis elle examine les amendements identiques CL2 de M. Patrick Hetzel, CL16 de M. Sylvain Waserman et CL37 de Mme Catherine Kamowski.*

**M. Patrick Hetzel.** Cet amendement vise aussi à assurer la sécurisation juridique de certaines délibérations. En l'occurrence, en prévision de la prise de compétence obligatoire, certains EPCI à fiscalité propre ont décidé de modifier leur statut pour y faire figurer la compétence GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ne souhaitant pas assumer eux-mêmes ces compétences, eu égard aux moyens humains et techniques requis, certains de ces EPCI à fiscalité propre les ont transférées à un syndicat mixte, et ceci antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2018, afin d'éviter toute rupture dans la continuité du service.

Pour sécuriser juridiquement le dispositif, il serait pertinent de faire en sorte qu'en matière de GEMAPI, un EPCI à fiscalité propre soit fondé à délibérer en vue d'adhérer à un syndicat mixte et de lui transférer cette compétence, même s'il n'en dispose pas encore, dès lors qu'il en est titulaire à la date effective d'adhésion.

**M. Sylvain Wasserman.** Compte tenu de la jurisprudence, le risque juridique paraît un peu faible *in fine*, mais il peut être plus important pendant la période de transition. Si une décision était annulée pour un vice de forme, par exemple, la situation serait un peu compliquée à partir du 1<sup>er</sup> janvier, le temps que les délibérations reprennent. Cet amendement tend à rassurer tout le monde, y compris les collectivités. Il permettrait d'anticiper une douce transition sans prendre le risque de complications en cas de problème.

**Mme Catherine Kamowski.** Nous souhaitons permettre aux EPCI de délibérer pour transférer la compétence GEMAPI à un syndicat mixte, avant d'être titulaire de cette compétence.

**Mme la rapporteure.** Je demande le retrait de ces amendements qui sont satisfaits par l'adoption de l'amendement CL54.

*Les amendements sont retirés.*

**Article 2 :** *Rapport relatif à la gestion des fleuves*

*La Commission examine l'amendement CL57 de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** Il s'agit, une fois n'est pas coutume, de compléter la demande de rapport qui a été faite par l'auteur de la proposition de loi, car deux sujets méritent d'être expertisés.

Premier sujet : les conséquences du transfert de la compétence GEMAPI aux EPCI sur la gestion des fleuves et des zones côtières. Il ne faudrait pas que ce soit l'occasion pour les EPCI de se désengager de la coopération territoriale sur ces espaces qui nécessitent une expertise particulière, à tout le moins en matière de prévention des inondations.

Deuxième sujet : les digues domaniales qui relèvent de la propriété de l'État jusqu'en février 2024. Il convient que nous disposions d'un bilan de leur état, des coûts que représente leur entretien, et des conséquences du passage d'un gestionnaire unique à de nombreux gestionnaires potentiels.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL38 de Mme Catherine Kamowski.*

**Mme Catherine Kamowski.** Nous souhaitons faire préciser que le rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement doit prendre en compte la question des submersions marines.

**Mme la rapporteure.** Je demande le retrait de cet amendement car il est satisfait.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'article 2 modifié.*

## **Après l'article 2**

*La Commission est saisie de l'amendement CL41 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Olivier Dussopt.** La responsabilité liée aux digues domaniales, et donc aux ouvrages de protection tout au long du fleuve, est un élément extrêmement anxiogène pour les élus locaux.

J'approuve les compléments apportés au rapport d'évaluation, mais j'ai aussi en tête nos débats de 2013, à l'occasion de l'examen de la loi MAPTAM. Nous avons discuté des digues domaniales, placées sous la responsabilité de l'État. Nous avons débattu des ballasts utilisés par Réseau ferré de France (RFF), qui ont parfois une vocation en termes de protection contre les inondations.

Que les intercommunalités et les communes deviennent responsables de ces ouvrages, même après un rapport d'évaluation, me paraît totalement démesuré par rapport aux moyens dont disposent ces collectivités. En attendant d'avoir le rapport qui, je l'espère, dira à quel point c'est surdimensionné, je propose purement et simplement de laisser la responsabilité des digues domaniales – et donc des rives de fleuve – sous la responsabilité de l'État.

**Mme la rapporteure.** Je n'ignore pas les difficultés financières que peuvent traverser certaines collectivités et l'inadéquation qui pourrait exister entre le coût potentiel de ce transfert et les moyens dont elles disposent. Une fois que nous aurons obtenu les éléments de précision sur la situation des digues domaniales, nous pourrions apprécier la pertinence de l'échéance du désengagement de l'État. À ce stade, je sollicite le retrait de cet amendement.

**M. Olivier Dussopt.** Je vais maintenir mon amendement.

Quand on parle des moyens des collectivités – communes, intercommunalité – on renvoie à la taxe optionnelle dite GEMAPI, qui est calculée par rapport au mètre linéaire de rives qui font l'objet de mesures de protection. Imaginez l'ampleur du travail : on parle de fleuves. Ayez aussi en tête que les rives de la plupart des fleuves appartiennent à des établissements tels que la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Je ne vois pas dans quelles conditions les intercommunalités ou les communes pourraient mettre en place une taxe – additionnelle à des taxes ménages, foncières et d'habitation – alors que l'on a affaire à des opérateurs publics ou parapublics de type CNR.

La responsabilité juridique est démesurée pour les collectivités ; les moyens sont totalement disproportionnés ; les seules réponses apportées par les dispositions dites GEMAPI concernant les moyens, ne sont pas en adéquation avec la réalité.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pour ma part, je soutiens cet amendement qui pose une question de subsidiarité toute simple. Est-ce que les EPCI doivent gérer des questions aussi vastes que la protection contre la submersion marine, compte tenu des moyens dont ils disposent ? L'État doit au moins faire partie du tour de table.

**M. Arnaud Viala.** Je soutiens également cet amendement. Cette affaire agite beaucoup les élus locaux et aussi des acteurs dont nous n'avons pas encore parlé : les associations de riverains et autres personnes morales qui fédèrent des personnes physiques concernées. Ces dernières s'inquiètent des conséquences financières et fiscales que pourraient avoir les décisions prises ce matin sur les citoyens. Cette perspective du désengagement de l'État est un sujet de préoccupation majeur.

**Mme Catherine Kamowski.** La proposition soulève effectivement des inquiétudes mais le transfert de la GEMAPI comporte aussi des obligations. Je ne pense pas qu'il empêche l'affermissement par l'État de sa propre politique. Nous voterons contre cet amendement.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Il ne s'agit pas de dire que tout va bien en ce qui concerne le transfert et le financement. Nous demandons un rapport plus complet qu'initialement prévu, qui nous permettra d'évaluer la situation.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL28 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information interrogeant l'adéquation entre le budget des agences de l'eau et leur participation au financement de la compétence GEMAPI.

Il s'agit ici d'assurer le légitime contrôle parlementaire, dans le respect de l'équilibre des pouvoirs. En effet, les ressources des six agences de l'eau servent régulièrement de variable d'ajustement dans le budget de l'État alors qu'elles assurent un rôle essentiel en matière de sécurité : inondations, pollution, érosion et effondrement des digues. Ces agences sont censées soutenir les actions par le biais de la réalisation d'études et de travaux mais elles accompagnent également les collectivités dans la prise de compétence GEMAPI par des études préfiguratrices. Les six agences de l'eau sont actuellement placées sous une trop grande contrainte budgétaire, alors même que leurs responsabilités et missions ne font que s'accroître.

Nous nous interrogeons sur la capacité des agences de l'eau à continuer à financer les travaux relatifs à la protection des milieux aquatiques et à assister les collectivités dans le cadre de la compétence GEMAPI et de ses objectifs. Cette demande de rapport permettra d'apporter des éléments de réponse.

**Mme la rapporteure.** Lors des débats sur le prochain PLF, nous aurons l'occasion de voir si les agences de l'eau ont rencontré des difficultés de financement et si les investissements effectués par les EPCI répondent aux besoins. Nous devons faire preuve d'une vigilance collective sur ce sujet : la baisse du budget des agences de l'eau a-t-elle un impact sur les investissements en GEMAPI ? Chaque année, ces agences font déjà l'objet d'un rapport en annexe au PLF. Nous avons donc les moyens d'être informés.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL29 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement vise à la production d'un rapport d'information procédant à un état des lieux de l'effectivité des missions d'appui, avant l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI. Nous avons évoqué les digues et la difficulté des EPCI à procéder à des études concrètes.

Nous pensons que le pouvoir de l'État l'enjoint à identifier les digues dont la rupture pourrait mettre en danger des vies humaines, à recenser les maîtres d'ouvrage et à contrôler la sécurité des digues, sans parler des digues orphelines pour lesquelles aucun propriétaire n'est identifié. Cet état des lieux, qui est demandé depuis longtemps par les élus, aurait dû être réalisé par les missions d'appui techniques de bassins, instituées par le décret du 28 juillet 2014. Force est de constater que l'objectif est encore loin d'être atteint sur tous les territoires.

**Mme la rapporteure.** Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance, afin de demander au Gouvernement une version consolidée des résultats des missions d'appui menées sur les territoires. C'est un peu le sens de mon amendement à l'article 2 qui prévoit que le rapport fait un état des lieux du niveau de protection contre les inondations du territoire national.

Les missions ont été plus efficaces que les stratégies d'organisation également mises en œuvre. Lors des auditions, certaines associations ou certains acteurs ont soulevé la question de la diffusion aux collectivités de l'information collectée auprès des territoires et des constats réalisés par ces missions.

Je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. Ugo Bernalicis.** Si je comprends bien, je dois le retirer pour le redéposer afin de compléter votre propre demande de rapport.

**Mme la rapporteure.** Je vous invite à retirer votre amendement puis à le redéposer en séance publique. Cela vous permettra d'interpeller le Gouvernement sur la nécessité d'avoir une version consolidée du résultat de ces missions d'appui.

*L'amendement est retiré.*

**Article 3** (art. L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales) : *Transfert de la compétence GEMAPI aux syndicats de droit commun*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL47 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL58 également de la rapporteure.*

**Mme la rapporteure.** La loi MAPTAM a prévu que les EPCI à fiscalité propre puissent transférer la compétence GEMAPI à un EPTB, à un EPAGE, à un syndicat de communes ou à un syndicat mixte de droit commun. L'adhésion à ces structures compétentes pour la GEMAPI vaut alors transfert automatique de la compétence.

Toutefois, à la lumière des auditions que j'ai conduites, il est apparu que de nombreuses intercommunalités ne voulaient pas s'engager dans un tel transfert, qu'elles

percevaient comme définitif. Elles privilégient la délégation, c'est-à-dire un engagement contractuel d'une durée limitée, plus rassurant et pouvant être renégocié.

Or, en l'état actuel de la loi, il n'est possible de déléguer la compétence GEMAPI qu'à un EPAGE ou à un EPTB. Un syndicat mixte ouvert doit donc être labellisé par la préfecture comme EPAGE pour recevoir la délégation. En pratique, cela signifie que tous les EPCI à fiscalité propre situés dans le bassin versant doivent adhérer au syndicat mixte, ce qui les prive définitivement de la possibilité de déléguer la compétence puisqu'elles l'ont transférée lors de leur adhésion.

Il me semble donc nécessaire de se montrer pragmatique et de reconnaître la possibilité de déléguer la compétence à des syndicats mixtes ouverts ou fermés de droit commun.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL48 de la rapporteure.*

*Enfin, elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

**Article 4** (art. L. 213-12 du code de l'environnement) : *Sécabilité interne de la compétence GEMAPI*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

**Article 5** (art. L. 211-7 du code de l'environnement) : *Champ des missions hors GEMAPI*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL49 de la rapporteure.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

### **Après l'article 5**

*La Commission est saisie de l'amendement CL11 de M. Raphaël Schellenberger.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Je souhaite soulever avec cet amendement et ceux qui suivent la question du financement de la compétence GEMAPI. Selon la rapporteure, tel n'est pas l'objet de cette proposition de loi mais vu les enjeux d'aménagement du territoire et le coût de réalisation et d'entretien de certaines infrastructures, on ne peut se permettre d'éluder cette question.

L'amendement CL11 vise à tirer les conséquences de la réattribution, par la proposition de loi, de la compétence GEMAPI aux départements en supprimant la taxe dédiée qui ne serait collectée que par les EPCI alors que différents niveaux interviennent dans l'exercice de la compétence. Le même régime de financement sur fonds propres s'appliquerait ainsi à tout le monde.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Sur le plan formel, il ne s'agit pas dans cette PPL d'aborder la question du financement de la compétence GEMAPI. Sur le fond, je veux rassurer nos concitoyens : cette taxe n'est qu'un mode de financement subsidiaire. D'autres ressources peuvent être mobilisées : le budget général des collectivités, les



cofinancements publics, telles que les subventions des agences de l'eau, les contrats de plan, les fonds européens, le fonds Barnier, etc. Par ailleurs, cette taxe est facultative et plafonnée. Enfin, s'agissant plus précisément des relations financières avec le département, l'amendement sur le conventionnement que nous avons voté à l'article 1<sup>er</sup> permettra non seulement de préciser les rôles respectifs des EPCI et des départements mais comportera aussi un volet financier.

**Mme Catherine Kamowski.** La création de la taxe GEMAPI vise à donner des moyens financiers suffisants aux EPCI. La poursuite de l'intervention des départements, votée à l'article 1<sup>er</sup>, reste facultative. La suppression de la taxe serait donc incohérente d'autant qu'elle priverait le bloc communal d'un levier financier au seul motif que les départements ne pourraient pas en bénéficier. Nous serons donc contre l'ensemble des amendements visant à supprimer la taxe ou à en baisser le plafond.

*La Commission rejette l'amendement CL11.*

*Elle en vient à l'amendement CL30 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à réviser les modalités d'établissement de la taxe GEMAPI en ne la faisant plus reposer que sur les cotisations foncières des entreprises. Selon les termes de l'article 1530 *bis* du code général des impôts, le produit de la taxe GEMAPI repose sur toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chaque taxe a procurées l'année précédente sur le territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'instaure. Or, l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation par le Gouvernement bouleverse la ventilation de la taxe GEMAPI et renforce le caractère inéquitable des contributions des acteurs d'un territoire à la taxe. Nous proposons donc avec cet amendement de revoir les modalités d'établissement de la taxe afin de permettre d'enclencher une véritable planification écologique en évitant notamment une mise en concurrence fiscale entre les territoires et un effet d'aubaine pour certaines collectivités.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Tout d'abord, ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Ensuite, la taxe GEMAPI, là où elle sera instituée, est un impôt de répartition : la collectivité vote un produit, et non un taux. Ce produit est ensuite réparti sur une assiette très large comprenant les occupants d'un logement, les propriétaires et les entreprises. C'est un mécanisme couramment utilisé en matière de taxe spéciale d'équipement, qui permet de faire contribuer tous les publics. Il s'agit donc d'un dispositif garantissant une certaine équité. Votre amendement soulève néanmoins une question importante : l'allègement de la taxe d'habitation sur les trois prochaines années va-t-il aboutir à davantage concentrer la taxe GEMAPI sur les ménages ? L'article 3 du PLF pour 2018 voté par notre assemblée règle la question puisqu'il prend en compte cette taxe dans le calcul du dégrèvement et de sa compensation aux collectivités. Il neutralise de ce fait tout éventuel report.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite des amendements CL8, CL9, CL10, CL5, CL6 et CL7 de M. Raphaël Schellenberger qui font l'objet d'une présentation commune.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Ces amendements ont pour objet de permettre aux départements de récupérer une partie des recettes de la GEMAPI pour financer l'exercice de leur compétence. Certes, il est bon de rétablir la possibilité pour les départements d'exercer la compétence GEMAPI, néanmoins la situation financière des départements n'est guère meilleure que celle des communes – elle est même plus dégradée, vu l'effet de ciseau induit par la baisse des dotations et l'augmentation de la dépense sociale non compensée. De plus, on ne le fait pas pour leur faire plaisir mais parce qu'on souhaite que le système soit efficace, ce qui suppose qu'ils aient des moyens de financement. Or le département aura bien du mal à financer sur ses fonds propres des compétences qu'il continuera à exercer au bénéfice du territoire.

Les amendements CL8 et CL9 visent à ce que le département puisse récupérer une part de la taxe collectée par les EPCI : respectivement 10 % et 5 %. Ces montants sont relativement faibles mais quand on collecte un ou deux euros par habitant pour de grosses infrastructures, cela fait beaucoup à l'échelle du département.

L'amendement CL10 reprend la logique de l'amendement de la rapporteure sur le conventionnement. Il propose que les EPCI et les départements se mettent d'accord par convention sur la part de la taxe GEMAPI qui reviendrait au département.

Les amendements CL5, CL6 et CL7 proposent une autre logique, vraisemblablement plus opérationnelle pour les départements mais peut-être plus compliquée pour l'administration fiscale. Il s'agirait de diviser la taxe GEMAPI en deux : une part serait collectée par le département, sur la base des mêmes règles, une autre par les EPCI. Ces amendements tendent aussi à baisser le plafond de collecte de la taxe des EPCI et à créer un plafond de collecte de la taxe des départements pour qu'au total, le plafond reste au niveau actuel de 40 euros. L'amendement CL5 propose un plafond de 20 euros tant pour les EPCI que pour le département ; l'amendement CL6, un plafond de 30 euros pour les EPCI et de 10 euros pour le département ; l'amendement CL7 un plafond de 35 euros pour les EPCI et de 5 euros pour le département.

**Mme la rapporteure.** Avis défavorable. Il ne s'agit pas de revenir sur la taxe GEMAPI dans cette proposition de loi même si un vrai problème de financement se pose. La question de la réaffectation d'une partie de la taxe au département me semble résolue par le système de conventionnement que nous avons voté à l'article 1<sup>er</sup>. Il convient de laisser les collectivités s'organiser comme elles le souhaitent sur leur territoire. De plus, vos amendements posent problème dès lors que la taxe serait collectée par les EPCI mais en partie affectée aux départements. Le conventionnement me paraît donc beaucoup plus pertinent et beaucoup plus souple. Enfin, en ce qui concerne le plafonnement, je rappelle que cette taxe est facultative et qu'elle n'a été instituée que dans très peu d'endroits – puisque peu d'EPCI ont opté pour la compétence GEMAPI. Une fois voté, cet impôt par répartition est appelé auprès de l'ensemble des contribuables du territoire : les ménages, les entreprises et les propriétaires personnes morales.

*La Commission rejette successivement les amendements CL8, CL9, CL10, CL5, CL6 et CL7.*

**M. Raphaël Schellenberger.** La rapporteure semble partager notre point de vue sur le financement de la part départementale. J'entends donc déposer un autre amendement en séance publique visant à ce que les dépenses GEMAPI soient considérées comme par nature

éligibles aux dépenses financées par la taxe d'aménagement des départements. Cela pourrait, dans bien des cas, régler ce problème de financement, sans révolutionner notre système fiscal.

**Article 6** (art. L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales) : *Extension de la mission de solidarité territoriale du département à la prévention du risque d'inondation*

*La Commission adopte l'amendement de coordination CL59 de la rapporteure*

*Puis elle adopte l'article 6 modifié.*

**Article 7** (art. L. 333-1 du code de l'environnement) : *Avis consultatif des parcs naturels régionaux*

*La Commission aborde l'amendement CL39 de Mme Catherine Kamowski.*

**Mme Catherine Kamowski.** L'article 7 nous semble sans objet car la loi prévoit déjà l'association des PNR aux procédures d'élaboration ou de révision dans les documents de planification en matière de gestion des milieux aquatiques. Or les zones humides font partie de la liste des milieux aquatiques. D'où notre amendement de suppression de l'article.

**Mme la rapporteure.** Avis favorable. Les structures qui assurent la gestion des PNR sont des syndicats mixtes au profit desquels nous allons élargir les possibilités de transfert ou de délégation de la compétence GEMAPI. Je ne vois donc pas l'utilité d'instituer des procédures de consultation spécifique : si des intercommunalités souhaitent confier à un syndicat mixte gérant un PNR l'exercice de la compétence GEMAPI, elles pourront le faire dans les conditions de droit commun.

**M. Raphaël Schellenberger.** Je ne suis pas certain que l'argument de Mme Kamowski soit cohérent mais je suis favorable à la suppression de cet article.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 7 est supprimé et l'amendement rédactionnel CL50 de la rapporteure devient sans objet.*

### **Après l'article 7**

*La Commission étudie les amendements identiques CL19 de M. Raphaël Schellenberger et CL35 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement propose à la majorité présidentielle de se mettre en cohérence avec les propos tenus par le Premier ministre hier et de réintroduire dans ce texte la vision globale du grand cycle de l'eau dont vous parliez vous-même lorsque nous avons examiné notre proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Il soulève en effet la question de l'exercice obligatoire de la compétence « eau et assainissement » par les EPCI à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Je comprends que pour des raisons politiques, la majorité n'ait pas souhaité adopter une proposition de loi sur l'eau et l'assainissement qui venait du principal groupe d'opposition mais nous examinons aujourd'hui un texte apparemment plus consensuel puisqu'il vient de la majorité même. Nous pourrions donc entendre sur un sujet qui recueille l'assentiment de tous, à commencer par celui du Premier ministre, et permettre que

l'exercice de la compétence reste optionnel. Cet amendement ne coûte rien et introduirait plus de facilité dans la gestion de l'eau et de l'assainissement sur les territoires.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet amendement, qui assouplit le droit en vigueur, est attendu par les communes et les intercommunalités. Il s'agit de limiter les charges qui reposent sur les intercommunalités, de faciliter le transfert de la compétence « assainissement » et de défaire le lien, établi par la jurisprudence, entre gestion des eaux pluviales et assainissement.

**Mme la rapporteure.** L'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre des services publics à caractère industriel ou commercial dont font partie les services de l'eau et de l'assainissement. Il prévoit toutefois une exception à ce principe limitée à ces deux services particuliers, pour les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants.

Vous proposez de relever ce plafond de 3 000 à 5 000 habitants, ce à quoi je suis défavorable. Tout d'abord, ce n'est pas l'objet de la présente proposition de loi. D'ailleurs, des dispositions analogues figuraient dans la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement qui a été rejetée par notre Assemblée le mois dernier.

**M. Raphaël Schellenberger.** Elle n'a pas été rejetée mais renvoyée en commission !

**Mme la rapporteure.** C'est exact. Ensuite, sur le fond, le législateur a souhaité que les redevances et tarifs payés par l'utilisateur reflètent la réalité du coût du traitement de l'eau, dans un souci de transparence des prix. Je ne suis donc pas favorable à une multiplication des dérogations.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle en vient à l'amendement CL25 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement vise à consacrer un droit à l'accès à l'eau en instaurant la gratuité de l'eau potable pour les 14,6 premiers mètres cubes par an et par personne physique, ce qui correspond à 40 litres d'eau par jour. Conformément à la résolution 64-292 votée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010, nous souhaitons protéger l'eau qui est un bien commun et consacrer un droit d'accès à l'eau et à l'assainissement qui tienne compte des besoins fondamentaux de l'être humain. Cet accès à l'eau doit pour nous être assuré gratuitement par la collectivité. Selon l'Organisation mondiale de la santé, chaque personne a besoin de 20 à 50 litres d'eau par jour pour boire et satisfaire ses besoins d'hygiène de base. Nous proposons de retenir un seuil minimal de quarante litres d'eau par jour, en deçà duquel le pouvoir réglementaire ne pourrait descendre.

**Mme la rapporteure.** Cet amendement a déjà été rejeté par notre Assemblée lors de l'examen de la proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Nous y sommes défavorable pour plusieurs raisons. Sur la forme, la question de la gratuité et de la baisse du prix de l'eau n'est pas l'objet de cette proposition de loi qui vise à corriger le transfert de la compétence GEMAPI dans le cadre de la loi NOTRe. Sur le fond, le prix de l'eau est fixé de manière à équilibrer le budget annexe des collectivités dédiées à cette compétence. En effet, il s'agit d'un SPIC qui ne peut donc être abondé par le budget général des collectivités territoriales. Votre amendement priverait ces dernières d'une partie des recettes leur permettant de faire

fonctionner les réseaux existants. Ce sont les consommateurs qui en subiront les conséquences car les collectivités ne pourront plus assurer la qualité de l'eau et de l'assainissement dans de bonnes conditions.

Évidemment, vous pouvez considérer, comme vous le faites dans votre amendement, que l'État n'a qu'à compenser la perte de recettes ou que les collectivités peuvent augmenter les prix au-delà de quarante litres. Pour ce qui est de l'État, l'actualité récente n'incite pas à l'optimisme quant à sa volonté d'accroître son soutien financier aux collectivités territoriales. Par ailleurs, si les prix augmentaient au-delà de quarante litres, nous prendrions le risque de faire plus de perdants chez les ménages à revenus modestes et moyens que chez les ménages plus aisés. En effet, la consommation moyenne en France est de 145 litres par habitant par jour, ce qui correspond à une facture moyenne de 20 euros par mois pour l'eau potable et de 19 euros par mois pour l'assainissement. On est donc assez loin des quarante litres, d'autant que la consommation d'eau peut résulter de multiples facteurs, comme les différences de climat entre le nord et le sud de la France par exemple.

Toutefois, vous soulevez un point fondamental, sur lequel nous sommes tous d'accord : il nous faut assurer un meilleur accès à une eau de qualité et améliorer les conditions de retraitement des eaux usées. Il me semble toutefois difficile de bien appréhender les conséquences de votre amendement et nous ne pouvons pas laisser au Gouvernement la responsabilité de faire ce travail d'analyse fine, comme vous semblez le prévoir dans votre exposé sommaire.

J'émetts donc un avis défavorable à votre amendement.

**M. Ugo Bernalicis.** Nous n'avons gagé cet amendement que pour le rendre recevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Nous ne souhaitons pas que la gratuité de l'eau soit financée par le budget général de la collectivité ni par la DGF. Je ne comprends pas votre argument puisque nous avons bien précisé les choses dans notre exposé sommaire.

L'objectif est d'opter pour une autre politique tarifaire de l'eau et de faire en sorte que les usagers paient plus, non pas à partir du quarante-et-unième litre mais bien au-delà, à partir du deux-centième litre, par exemple. Des expérimentations ont été menées dans certaines collectivités qui ont instauré ce type de dispositif : elles ont réussi à équilibrer leurs comptes.

Par ailleurs, quand bien même on augmenterait le prix au quarante-et-unième litre, si les quarante premiers litres sont gratuits, on arrivera à peu près au même prix pour 140 litres, voire à moins cher. Simplement, cet amendement aurait un effet concret : un usager qui ne paierait plus ses factures ne se verrait pas couper son compteur d'eau. Il serait assuré d'avoir au moins quarante litres d'eau par jour pour vivre. Pour nous, il est inhumain de couper un compteur d'eau à qui que ce soit, surtout en 2017, surtout en France – cinquième puissance mondiale. Nous nous honorerions d'instaurer ce type de dispositif.

*La Commission rejette l'amendement CL25.*

*Elle examine l'amendement CL26 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à permettre l'établissement d'une tarification différenciée prenant en compte la situation de chaque usage de ce bien commun qu'est l'eau, dans le respect du principe d'égalité de traitement. De la même façon que les

autorités publiques doivent garantir la gratuité de l'accès à l'eau pour son usage vital, nous considérons que la tarification des usages doit être différenciée selon qu'elle contribue à la satisfaction de besoins universels, d'un usage administratif ou d'un usage industriel et commercial. Dans une situation d'urgence écologique où les ressources se font rares et précieuses, ce tarif différencié introduit des degrés de priorité et d'importance dans l'usage de l'eau comme bien commun. Cet amendement n'induit en aucun cas de baisse de recettes puisque cette tarification différenciée s'appliquera à recettes constantes.

**Mme la rapporteure.** Vous proposez de moduler les tarifs de l'eau potable. Actuellement, les communes peuvent déjà définir des tarifs de l'eau par catégories d'usagers.

Toutefois, les différenciations tarifaires qui en résultent sont admises dans les limites définies par la jurisprudence relative au principe d'égalité des usagers devant le service public : la différence de situation doit être appréciable ou répondre à un motif d'intérêt général. Outre la catégorie des ménages qui fait l'objet d'une reconnaissance législative à l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, ce sont les catégories des usagers professionnels ou industriels et commerciaux et des administrations publiques qui font communément l'objet d'une différenciation de la part des collectivités compétentes.

En tout état de cause, la définition de ces catégories appartient à la collectivité compétente en fonction de la situation locale. C'est elle qui doit en justifier le bien-fondé, sous le contrôle du juge. La différence de tarifs est alors appliquée sans distinction à l'ensemble des usagers d'une même catégorie.

Par conséquent, si je comprends l'objet de votre amendement, cette liberté d'appréciation doit être laissée aux communes.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement CL26.*

*Elle est saisie de l'amendement CL27 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement vise à instaurer la gratuité des compteurs au domicile principal. Je ne vous referai pas l'exposé que j'avais présenté lors de l'examen de la proposition de loi du groupe Les Républicains sur l'eau et l'assainissement. Mais si l'on veut que les quarante premiers litres d'eau soient gratuits, on ne peut imposer de frais forfaitaires.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle aborde les amendements identiques CL17 de M. Raphaël Schellenberger et CL36 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Je ne comprends pas pourquoi, alors que tout le monde est d'accord pour revoir la compétence « eau et assainissement », on refuse de voter une proposition de loi du groupe Les Républicains, malgré la position du Premier ministre. Je comprends encore moins pourquoi on refuse ensuite de revenir sur la question par amendement dans une proposition de loi du groupe Modem tout en affirmant qu'on va s'en occuper quand même. Si je comprends bien, la seule chose sur laquelle nous devons nous mettre d'accord est le « tempo ». Il ne suffit pas d'annoncer qu'on va rendre à nouveau optionnelle la compétence « eau et assainissement » des communautés de communes pour calmer les maires la semaine de leur congrès : il faut le faire car c'est une mesure de bon sens.

**M. Olivier Dusopt.** Nous regrettons que la proposition de loi issue du Sénat n'ait pas été adoptée par notre assemblée. Nous avons alors dit pourquoi le maintien d'un régime optionnel nous paraissait bien plus opportun que l'instauration d'un régime obligatoire. Nous savons, et le Premier ministre l'a confirmé hier, qu'un travail se poursuit. On pourrait donc effectivement gagner du temps et supprimer les dispositions des articles 64 et 66 de la loi MAPTAM.

Je partage les arguments qui viennent d'être développés. J'ajoute que dans le cadre de la mission instituée par la ministre Jacqueline Gourault sur ces questions, j'ai eu l'opportunité d'être entendu comme président de l'Association des petites villes de France. J'ai suggéré, d'une part, que le transfert de compétences ne soit pas obligatoire mais optionnel et qu'à défaut, il puisse rester automatique mais que sur le modèle que nous avons trouvé pour les plans locaux d'urbanisme, il soit assorti de la possibilité d'y déroger en cas de minorité de blocage, à intervalles réguliers. Cela permettrait aux uns et aux autres de préserver leur position et de tenir compte des spécificités de chaque territoire. J'ajoute que si nous avons prévu ces modalités pour les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), il n'empêche que plus de la moitié des intercommunalités – communautés de communes et communautés d'agglomération – exercent la compétence. Ce nombre est en augmentation, ce qui montre que ces modalités ne sont pas un frein.

**Mme la rapporteure.** Vous proposez de distinguer la gestion des eaux pluviales de la compétence « assainissement » exercée par les communautés de communes. Je n'y suis pas favorable pour les raisons évoquées précédemment.

Cela n'est pas l'objet du présent texte, qui porte sur la GEMAPI. Des dispositions analogues figuraient dans la proposition de loi n° 86. Sur le fond, en effet, l'assimilation de ces deux politiques publiques au sein d'une même compétence peut poser des difficultés aux communes et aux intercommunalités concernées, mais avant de légiférer il convient de les évaluer plus précisément.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Vous avez raison, madame la rapporteure, de rappeler que là n'est pas le sujet.

Toutefois, je ne peux pas laisser dire qu'un accord général prévaudrait sur le fait que le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement deviendrait optionnel. Certains collègues demeurent favorables à ce que les dispositions de la loi NOTRe soient strictement conservées. Parmi ceux qui privilégient le choix de l'option, des divergences subsistent sur la façon de procéder : s'agira-t-il d'un simple oui ou non, ou d'un transfert qui serait automatique en l'absence de minorité de blocage ?

À cet égard, je rappelle que le régime des PLUi était très dérogatoire et que le recours à la minorité de blocage ne serait pas généralisé ; même si d'aucuns pourraient considérer qu'un premier précédent permettrait d'aller d'exception en exception.

**Mme Émilie Chalas.** En tant que responsable de mon groupe sur la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau et assainissement », qui a été renvoyée en commission afin de poursuivre le travail avec le ministère, je confirme que la réflexion est en cours. Je partage donc l'avis de la rapporteure lorsqu'elle considère qu'il ne faut pas

confondre les deux textes. En outre, tous les groupes étant associés à ces travaux, chacun ici est parfaitement informé.

**M. Olivier Dussopt.** Madame la présidente, j'ai d'ores et déjà défendu l'amendement CL34. S'agissant de l'amendement CL36, la question porte bien sur la séparation de l'assainissement et de l'eau pluviale, au sujet de laquelle je déplore la position de la rapporteure.

**Mme Catherine Kamowski.** Je partage l'avis de notre collègue Émilie Chalas : il ne faut pas confondre les deux sujets, qui relèvent de textes différents.

Par ailleurs, l'introduction de la minorité de blocage annoncée hier par le Premier ministre aux maires de France ne préjuge pas de l'ensemble des résultats des travaux conduits avec le ministère. Ces amendements ne relèvent pas de notre débat ce matin.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL32 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement propose d'instituer une tarification différenciée des usages de l'eau ainsi que la mise en conformité du taux de TVA y afférent.

**Mme la rapporteure.** Vous proposez d'exonérer de TVA les usages domestiques de l'eau par les personnes physiques.

Sur la forme, il me semble que cette disposition devrait s'inscrire à l'article 256 B du code général des impôts, qui prévoit les cas d'exonérations de TVA pour les personnes morales de droit public plutôt qu'à cet article 291 qui concerne les importations.

Sur le fond, il existe déjà une exonération de TVA pour la fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3 000 habitants. En effet, dans ce cas, il est admis que leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsion de concurrence et qu'il est compatible avec les textes européens.

Mon avis est donc défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL33 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** C'est un amendement de repli. Il propose l'exonération de la TVA pour l'usage domestique de l'eau, limitée aux 14,6 mètres cubes d'eau nécessaires pour toute personne physique en une année ; ce qui correspond à la norme fixée par l'OMS, soit 40 litres par jour.

Par ailleurs, j'entends mal les arguments fondés sur la distorsion de concurrence, car la distribution de l'eau ne saurait constituer un secteur concurrentiel.

**Mme la rapporteure.** Défavorable pour les raisons invoquées précédemment. Je rappelle en outre que dans le domaine qui nous occupe, le taux de TVA est déterminé par des textes européens.



*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL21 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à réduire le taux de TVA pour les prestations de service concourant au bon fonctionnement des réseaux de distribution et d'évacuation d'eau ainsi qu'aux prestations d'assainissement, qui s'élève actuellement à 10 %.

Nous proposons un taux réduit de 5,5 %, en ajoutant le service de ces prestations essentielles à l'accès de tous à l'eau à l'article 278-0 *bis* du code des impôts. Je rappelle que ces dispositions visent la fourniture d'eau, quel que soit l'opérateur.

**Mme la rapporteure.** La directive européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée encadre les possibilités pour les États membres d'établir des taux réduits en veillant à ne pas fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan européen.

Il en découle que le seul service pouvant bénéficier du taux à 5,5 % est la distribution de l'eau. Le service d'assainissement ne peut pas, quant à lui, bénéficier de ce taux minimal dans le respect des textes européens. Il fait donc l'objet depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'un taux de TVA de 10 %.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine les amendements identiques CL18 de M. Raphaël Schellenberger, CL23 de Mme Danièle Obono et CL34 de M. Olivier Dussopt.*

**M. Raphaël Schellenberger.** La dernière fois que nous avons discuté de ce bloc de compétences lié au grand cycle de l'eau, on nous avait expliqué que ce sujet devait être abordé dans son ensemble. Si tel n'est plus votre avis, à l'avenir ne revenez pas, à l'occasion de l'examen de textes équivalents, nous dire que nos amendements ne sont pas recevables parce que pas assez ambitieux.

Par ailleurs, j'entends qu'un groupe de travail étudie la question, et que le Premier ministre a fait des annonces devant l'assemblée des maires de France. Peut-être la proposition du Gouvernement et de sa majorité sera-t-elle moins ambitieuse que celle que le groupe Les Républicains a présentée le moins dernier dans le cadre de sa niche parlementaire. Mais dans ces conditions, soyez cohérents, et intégrez nos amendements dès à présent, car il est urgent d'agir dans le domaine des compétences concernées.

De fait, un certain nombre d'échéances vont se succéder en matière d'évolution des compétences des EPCI, et nous ne devons pas manquer ces étapes. Dans une logique *a minima*, nous pouvons soutenir l'idée d'une minorité de blocage mais alors, proposez-la aujourd'hui.

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement vise à supprimer le caractère obligatoire des compétences « eau et assainissement » car nous pensons qu'une discussion globale sur le sujet est nécessaire. Nous nous honorerions à prendre en considération les problématiques dans leur intégralité plutôt que de procéder de façon fractionnée, en fonction des niches respectives des uns et des autres.

**Mme la rapporteure.** Je précise à nouveau que le calendrier n'est pas le même : la question de la compétence GEMAPI doit être réglée pour le mois de janvier 2018, la compétence « eau et assainissement » pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Avis défavorable pour les arguments que j'ai déjà exposés.

**Mme Émilie Chalas.** Monsieur Schellenberger, ne nous faites pas dire ce que nous n'avons pas dit au sujet du grand cycle de l'eau et de GEMAPI. Lorsque nous avons défendu le renvoi en commission du texte que vous aviez présenté dans le cadre de votre niche, il était question du grand cycle de l'eau sur l'eau et l'assainissement, avec l'enjeu du transfert de l'eau, mais pas de la problématique du GEMAPI. Aussi ne nous prêtez pas des propos que nous n'avons pas tenus, au prétexte que c'est la bonne semaine pour le faire !

Quant à nos collègues du groupe La France insoumise, ils représentent les mêmes amendements qu'à l'occasion du débat portant sur l'eau et l'assainissement, alors qu'ils n'ont pas leur place ici. Cette perte de temps et ce manque d'efficacité me navrent ; nous reviendrons sur le sujet lors de l'examen du projet de loi que nous défendrons au début de l'année prochaine.

Restons sérieux, et avançons sur les questions de fond.

**M. Ugo Bernalicis.** J'espérais que nous irions jusqu'au terme de ce débat sans remarque de ce genre, mais je me vois contraint de répondre.

Je rappelle que nous n'avons pas pu défendre nos amendements en séance publique lors de l'examen de la proposition de loi présentée par le groupe Les Républicains, puisque vous l'avez renvoyée à la Commission. J'entends ceux d'entre vous qui me disent que ces amendements ont été examinés par la Commission ; mais il n'y a pas que la Commission dans la vie !

Nos cohérences ne sont pas les mêmes, nous sommes là pour débattre et trancher. Vous considérez qu'il faut procéder en traitant les sujets par phases successives en indiquant que vous présenterez une proposition de loi : souffrez qu'il puisse y avoir d'autres initiatives prises par d'autres groupes parlementaires que le vôtre !

Vous n'avez pas le monopole de l'initiative parlementaire – et j'espère que vous n'aurez bientôt plus l'initiative gouvernementale. Allez-vous à chaque fois rejeter en bloc les propositions de loi de l'opposition, en attendant que Monseigneur « la République en marche » nous propose un texte que nous pourrions éventuellement amender ?

Vos remarques sont désagréables ; elles rejoignent celles que votre collègue nous a adressées hier dans l'hémicycle en considérant qu'il était inutile de redéposer au sujet des ordonnances des amendements déjà examinés.

**M. Olivier Dussopt.** Je souhaite préciser le propos de la rapporteure. Le problème de calendrier est différent pour ce qui concerne le transfert obligatoire. Les intercommunalités font actuellement le choix des compétences optionnelles afin de pouvoir bénéficier de la DGF bonifiée au 1<sup>er</sup> janvier. Quel que soit l'intérêt des propositions que formulera le groupe de travail, il ne pourra donc y avoir de traduction législative avant que ce choix soit réalisé. Par ailleurs, ce que nous avons adopté dans le cadre du projet de loi de finances visant à diminuer le nombre de compétences optionnelles pour bénéficier de la DGF bonifiée ne répond pas totalement à cette préoccupation.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CL24 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Il s'agit là encore d'une proposition que nous introduisons dans le débat par cohérence avec notre conception de la question de l'eau et de son accès.

Cet amendement permet de renforcer le droit d'accès gratuit à des points publics de distribution d'eau potable pour des besoins d'hygiène. Cette réappropriation de l'eau constitue à nos yeux un enjeu fondamental, correspondant aux dispositions de la résolution n° 64-292 de l'Assemblée générale des Nations unies de 2010. Il s'agit de protéger l'eau, qui est un bien commun et de consacrer un droit d'accès tenant compte des besoins fondamentaux.

La compensation des recettes éventuelles n'étant plus perçue, elle le sera par l'augmentation d'une autre recette locale, ici un gage à déterminer par les collectivités territoriales elles-mêmes, dans le respect du principe constitutionnel de leur libre administration.

**Mme la rapporteure.** Vous souhaitez garantir la gratuité des lieux d'hygiène mis notamment à la disposition des plus démunis. C'est déjà souvent le cas, notamment à Paris où les bains-douches sont gratuits depuis 2000.

Toutefois, je ne suis pas favorable pour l'imposer aux collectivités territoriales, qui prennent déjà ces initiatives d'elles-mêmes.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

**M. Ugo Bernalicis.** Il est vrai que certaines collectivités territoriales le font d'elles-mêmes, ce que je salue, mais encore faudrait-il que la situation soit la même sur l'ensemble du territoire national. Cela devrait être un point de départ. Nous perdons du temps : si nos amendements étaient adoptés, la cause avancerait bien plus rapidement, sans qu'il faille y revenir.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL31 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Il s'agit d'une demande de rapport portant sur la ventilation de la taxe GEMAPI après l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation. J'ai entendu dire tout à l'heure que tout allait bien dans le meilleur des mondes ; ce qui sera peut-être vrai pour l'année 2018, il n'empêche qu'il est préférable que chacun puisse savoir où il va.

**Mme la rapporteure.** Comme je l'ai effectivement indiqué tout à l'heure, la question est réglée pour 2018. La clé de répartition de la taxe GEMAPI sera donc inchangée, même si c'est l'État qui se substituera à certains contribuables pour l'acquitter.

*La Commission rejette l'amendement.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Je tenais à remercier la rapporteure pour la qualité de nos échanges, qui, bien que revêtant un aspect technique, traitent une question éminemment politique, et singulièrement d'une conception de la décentralisation française. Cela nous permet de sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons depuis l'examen de notre

proposition de loi sur l'eau et l'assainissement. Alors que nous aurions souhaité un débat apaisé sur le plan politique, ce texte qui visait l'intérêt général a fait l'objet d'un blocage politique pour des raisons que tout le monde comprend bien.

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition loi.*

\*

\* \*

*La Commission examine la proposition de loi relative à la garde alternée des enfants (n° 307) (M. Vincent Bru, rapporteur).*

**M. Vincent Bru, rapporteur.** La proposition de loi rédigée par notre collègue Philippe Latombe porte sur une question délicate et intervient dans un contexte social en profonde mutation. Les séparations parentales concernent en effet de plus en plus de familles. Ainsi, un couple sur trois se sépare, avec, dans la moitié des cas, un enfant à charge.

Par ailleurs, l'évolution des modes de vie familiaux témoigne de la volonté croissante de chacun des parents de s'investir dans la relation avec son enfant.

La proposition de loi pose le principe de la double résidence de l'enfant en cas de séparation des parents, sans toutefois impliquer une répartition égale des temps de présence chez chacun d'entre eux. Résidence partagée ne veut pas dire résidence par moitié, ni résidence alternée, et encore moins garde alternée, comme le titre du texte pourrait malheureusement le laisser supposer.

La proposition de loi que nous vous proposons poursuit un triple objectif.

Le premier, qu'il est important de rappeler, est la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous considérons qu'il dispose d'un droit à maintenir le lien avec ses deux parents. Ce droit de l'enfant à connaître et bénéficier de ses deux parents a d'ailleurs été rappelé au cours des auditions par de nombreuses personnes, dont des pédopsychiatres, psychologues et professeurs de sciences sociales. Tous ont souligné que la présence fréquente des deux parents au quotidien préservait l'équilibre, l'épanouissement et le développement de l'enfant.

En posant le principe de la double résidence, nous ne faisons qu'appliquer la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée en 1989 et ratifiée par la France en 1990, dont les articles 5, 9 et 18 reconnaissent le droit des enfants à être élevés par leurs parents de manière à favoriser leur développement.

Le deuxième objectif consiste à traduire de façon symbolique le principe de l'égalité des parents, dont aucun des deux ne doit se considérer comme supérieur à l'autre, ni chercher à exclure l'autre. Cela s'inscrit précisément dans la continuité de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, qui consacre le principe de coparentalité, autrement dit de coresponsabilité des parents vis-à-vis de leur enfant.

La double résidence permet en effet aux parents de prendre conscience qu'ils ont tous deux la même responsabilité et les mêmes devoirs vis-à-vis de leur enfant, confirmant l'égalité de chacun des parents quant à leurs droits, mais surtout leurs devoirs. Le couple conjugal disparaît certes, mais le couple parental demeure et doit être conforté. Cela est

pleinement dans l'esprit de l'article 373-2, alinéa 2 du code civil, selon lequel chacun des parents doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent.

Le troisième objectif est de faire évoluer la perception du rôle social de chacun des parents. Aujourd'hui, les résidences alternées concernent 17 % des décisions de justice, et la résidence chez le père, 12 %. On observe ainsi une augmentation lente, mais constante, des résidences alternées, dont la charge quotidienne revient encore largement aux femmes. La pression sociale fait peser sur la mère des sujétions importantes. Au nom de l'égalité entre les femmes et les hommes, le texte pose le principe de double résidence. Cela permettra de faire évoluer la perception du rôle social de chacun des parents.

Après avoir affirmé que la résidence de l'enfant est fixée au domicile de chacun de ses parents, la proposition de loi prévoit des exceptions à ce principe. Si la résidence de l'enfant ne peut être fixée, pour une raison sérieuse, au domicile de chacun de ses parents, elle est fixée au domicile de l'autre. Dans ce cas, le juge aux affaires familiales statue sur les modalités de droit de visite.

C'est le sens de ce texte, toutefois il nous est apparu qu'il fallait l'améliorer en proposant des amendements portant sur son titre certes, mais aussi sur son contenu.

Je souhaiterais pour terminer remercier Mme Caroline Abadie qui m'a beaucoup accompagné dans les auditions ainsi que dans l'amélioration de ce texte ; son rôle a été très important, et nous examinerons les amendements qu'elle a bien voulu présenter au nom du groupe La République en Marche.

Voilà, madame la présidente, la présentation rapide de cette proposition de loi dont on comprend qu'elle est délicate et ne fait pas l'unanimité. Certains estimeront que nous n'allons pas assez loin, d'autres que nous touchons à quelque chose d'essentiel ; j'espère toutefois que nous l'examinerons dans un esprit apaisé.

**Mme Caroline Abadie.** Sous la plume de M. Philippe Latombe, nos collègues du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés nous soumettent cette proposition de loi relative à la garde alternée. Ce titre, source d'une confusion légitime dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens et de certains députés, devra être clarifié. Je le répète, ce texte ne porte pas sur le temps que l'enfant pourrait passer chez ses parents, pour une durée équivalente chez chacun d'entre eux. Il est relatif à la notion de résidence : celle-ci serait fixée au domicile de chacun de ses parents selon des modalités déterminées. Ces modalités font référence à une répartition des périodes de résidence, et cette résidence est double.

L'autre objet de ce texte est de gommer la notion de droit de visite et d'hébergement, assez humiliante pour le parent qui aurait perdu le « match du divorce », si je puis dire. Cette suppression permet encore que l'enfant ne soit plus l'enjeu de la séparation du couple des parents.

Il n'est préjugé de rien au sujet des modalités d'hébergement qui seront déterminées par les parents ou par le juge ; l'objectif est de renforcer, au moins symboliquement, le lien que chacun des deux parents doit entretenir avec son enfant malgré la séparation. Il est encore rappelé que les deux parents ont les mêmes responsabilités et devoirs à l'égard de leur enfant.

Les conséquences dans les faits seront, nous l'espérons, une prise de conscience de la part des parents que la garde de l'enfant n'est pas un trophée que l'on brandit lorsque l'on a gagné, ni du goudron et des plumes que l'on se colle sur le dos lorsqu'on a perdu. Les auditions que nous avons conduites ont confirmé cette espérance : amener les parents à réfléchir différemment à leur séparation serait de nature à apaiser les tensions, et peut-être à désengorger les tribunaux.

Les parents restent décisionnaires – avec le juge en cas de désaccord. Il leur appartiendra de se saisir de cette réforme pour opérer un rééquilibrage, sinon souhaitable du moins souhaité par beaucoup de parents, de la répartition du temps de présence de l'enfant auprès du père et de la mère. Plus que ce rééquilibrage, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui a guidé nos travaux. D'où les amendements déposés par le groupe La République en Marche ainsi que par le rapporteur.

Nous souhaitons en effet que ce texte ne limite pas les pouvoirs du juge aux affaires familiales, qui est le garant ultime des droits et de l'intérêt de l'enfant. Nous avons donc éliminé tout caractère automatique de la procédure afin que le juge, *in concreto*, puisse apprécier au cas par cas les exceptions qu'il pourrait être conduit à envisager.

Cela concerne donc aussi les cas de violence, qu'elles soient exercées par un des parents sur l'autre ou sur l'enfant, car le juge pourra toujours prendre des décisions contraires à ce principe de double résidence – mais cela est déjà prévu par le code civil.

Je tiens moi aussi à remercier le rapporteur pour son écoute. Je me réjouis que nombre de mes suggestions l'aient convaincu.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Ce n'est pas au nom du groupe MODEM que je vais m'exprimer, madame la présidente, mais à titre personnel. Chacun sait que j'étais opposée à cette proposition de loi déposée par une partie seulement de mon groupe. J'ai décidé de ne pas la co-signer pour plusieurs raisons que je souhaite exposer à nouveau.

La première est que le système actuel de fixation de la résidence de l'enfant fonctionne assez bien et intègre déjà la possibilité de la résidence alternée. Le recours au juge dans des situations conflictuelles est encore la moins mauvaise manière d'apaiser les situations. Tous les magistrats nous l'ont dit lors des auditions.

Je précise, par ailleurs, que dans son principe, cette proposition manque de réalisme. Ce n'est pas qu'un détail : la résidence alternée est souvent impossible à mettre en œuvre pour des raisons très pratiques – éloignement géographique, fréquentation d'établissement scolaire. C'est pourquoi même si cette modalité existe, elle est peu utilisée.

La raison principale de mon opposition tient à ce que l'alinéa 3 de l'article unique réintroduit la faute de l'un des parents en cas de désaccord entre eux comme critère déterminant de la fixation de la résidence de l'enfant. Cela va au rebours de l'évolution juridique qui s'est produite depuis une cinquantaine d'années et qui a abouti à dissocier – ce qui est une bonne chose – la garde de l'enfant du conflit qui a opposé les parents.

J'ai suivi très précisément les travaux de notre rapporteur et de Mme Caroline Abadie. L'exposé des intentions a évolué. Il ne s'agit plus seulement d'égalité des droits des parents au regard de l'intérêt de l'enfant mais aussi de responsabilisation des parents.

J'observe également que plusieurs amendements déposés réécrivent totalement le texte, notamment en faisant disparaître la notion de faute. S'ils sont adoptés, le texte en deviendrait acceptable. Son utilité ne me paraît toutefois pas être démontrée. Il est avant tout cosmétique alors même que l'on nous fait le reproche de trop légiférer et de compliquer à l'envi des législations qui donnent en réalité satisfaction. Nous devons être très prudents : résistons à la tentation d'imprimer à tout prix notre marque.

Pour ce qui me concerne, je voterai les amendements qui me semblent aller dans le bon sens mais je m'abstiendrai pour le vote sur l'ensemble du texte.

**M. Xavier Breton.** À mon tour de préciser que je ne m'exprime pas au nom de mon groupe. Sur des sujets comme celui-ci, les positions sont personnelles.

Je regrette tout d'abord les conditions dans lesquelles nous étudions cette proposition de loi. C'est un sujet compliqué qui renvoie à des situations individuelles que l'on doit prendre avec beaucoup de précaution. Or en voulant légiférer rapidement, on est amené à créer des débats polémiques – nous le voyons à travers la presse – au lieu d'aller vers l'apaisement.

La preuve de cette précipitation, c'est que les amendements déposés réécrivent complètement la proposition de loi, soit qu'ils la vident de sa substance – ce qui n'a pas vraiment d'intérêt –, soit qu'ils la réorientent.

Nous aurions d'abord dû faire un bilan de la législation actuelle. Nous savons qu'elle n'est pas satisfaisante du point de vue des parents – des associations de parents, soit de pères, soit de mères, demandent des évolutions juridiques – mais aussi au regard de l'intérêt de l'enfant. Nous aurions dû aussi prendre en compte les études sur les troubles qui surviennent chez certains enfants à la suite de la séparation de leurs parents afin de réorienter notre législation en conséquence.

Le titre même de la proposition de loi indique qu'il s'agit avant tout d'une position de principe. Les amendements destinés à le changer montrent que c'était un mauvais choix.

Ce texte souffre de plusieurs carences.

Tout d'abord, il n'est pas fait mention explicitement des cas de violence à l'intérieur des couples en cas de séparation.

Ensuite, le rapport évoque le concept de « co-parentalité » sur lequel on peut s'interroger.

Enfin, l'exposé des motifs fait référence à des exemples de pays étrangers, notamment la Belgique. Il faut être très prudent en la matière. Si, sur les questions éthiques ou de société, nous commençons à prendre les pays étrangers comme modèles, nous finirons par importer des mesures qui ne sont pas souhaitables. Je pense en particulier à la gestation pour autrui (GPA). Prenons garde au moins-disant éthique, voire au dumping éthique. En outre, si l'on se lance dans des comparaisons internationales, il faut le faire de manière complète et intégrer aussi le cas de pays qui ont suivi un processus différent. Le Danemark, en 2012, a ainsi changé sa législation pour revenir à une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

**Mme George Pau-Langevin.** Cette proposition de loi aborde un sujet qui est souvent extrêmement conflictuel et douloureux. Nous ne comprenons pas qu'elle veuille changer un système qui, malgré toutes les difficultés entre les parents, fonctionne le moins mal possible. Aujourd'hui, la résidence alternée existe, elle progresse petit à petit et nous savons qu'elle ne peut fonctionner que s'il y a accord entre les parents. En cas de désaccord, proposer cette solution ne fait que multiplier les occasions de conflits, situation particulièrement dangereuse pour les femmes.

Ce texte propose en quelque sorte de renverser la règle mais pour modifier la législation en ce sens, il faudrait qu'il s'appuie sur des études solides montrant que l'intérêt de l'enfant réclame une telle évolution. Or ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, n'oublions pas que la procédure de divorce a été réformée récemment. De plus en plus de divorces se font par consentement mutuel. La question de la garde de l'enfant et de la fixation de sa résidence est, dans la majorité des cas, réglée par un accord entre les parties. Il faudrait connaître le nombre de cas résiduels qui devront être tranchés par le juge.

En l'absence d'étude d'impact sérieuse, nous ne pourrions voter en faveur de cette proposition de loi.

**Mme Danièle Obono.** Nous considérons que cette proposition de loi est inutile, mal préparée, voire dangereuse.

Inutile car le dispositif actuel, bien que perfectible, fonctionne bien dans le sens où la priorité est donnée à l'accord entre les parents dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. La loi actuellement en vigueur prévoit en effet que la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux. En cas de désaccord avec les parents, les juges ont la possibilité de décider de la résidence alternée ou peuvent fixer celle-ci au domicile de l'un d'eux s'ils estiment que l'intérêt de l'enfant le justifie.

Rappelons les analyses du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes qui a publié un avis à propos de cette proposition de loi. *« Si la résidence des enfants est majoritairement fixée aujourd'hui chez les mères, c'est parce que les pères ne la demandent pas. En effet, 93,4 % des décisions des juges aux affaires familiales sont rendues conformément à la demande des pères et 95,9 % conformément à la demande des mères. Le ministère de la justice estime que si 18,8 % des pères font la demande de résidence alternée, ils l'obtiennent à 17,3 %. Ce serait donc pour ce 1,5 % que l'on prendrait le risque qu'une mère qui refuse la résidence alternée puisse voir la garde de ses enfants fixée au domicile du père, en guise de sanction judiciaire. »*

Ce qui nous alarme également, c'est le cœur même du dispositif qui aboutirait à un bouleversement économique pour les familles dont les parents sont séparés. Cela irait dans le sens d'une paupérisation des femmes à la tête de familles monoparentales qui sont déjà, pour 50 % d'entre elles, sous le revenu médian. Il prévoit en effet un chamboulement des dispositifs fiscaux et sociaux. Citons la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée dans son rapport du 7 mai 2014 à propos d'une réforme similaire – plusieurs propositions de ce type ont en effet été soumises au Parlement au cours des dernières années, à chaque fois motivées par les mêmes groupes de pression : *« Cette réforme fait disparaître la référence à une dénomination particulière, sans influencer sur la répartition effective des temps passés au*



*domicile de chacun des parents. La résidence au domicile de chacun des parents n'implique en effet pas une répartition égale des temps de présence chez chacun d'entre eux. »*

En outre, ce principe implique l'inscription de l'enfant dans les déclarations fiscales des deux parents et un partage égal des allocations familiales.

La seule urgence, celle relevée par de nombreuses associations, est de garantir le versement des pensions alimentaires et un durcissement des sanctions en cas de non-versement de ces dernières. C'est là que se situe le véritable dysfonctionnement de la loi actuellement en vigueur.

L'actualité nous alerte aujourd'hui tristement sur la nécessité de donner un signal fort pour montrer toute l'importance que l'État accorde à la lutte contre les violences faites aux femmes et les discriminations qu'elles subissent. Il est important que les pouvoirs publics et les parlementaires que nous sommes n'envoient pas des signaux à l'encontre des droits des femmes. J'imagine que vous avez toutes et tous reçu les mises en garde des associations. J'espère que nous en tiendrons compte dans nos débats.

Pour toutes ces raisons, nous nous opposons à cette proposition de loi.

**M. Stéphane Peu.** Mon intervention se situera dans la continuité des précédentes. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine est défavorable à un principe général de résidence alternée. Nous considérons en effet que la législation actuelle, en permettant le choix entre résidence alternée ou résidence au domicile de l'un des deux parents, satisfait dans la plupart des cas l'intérêt supérieur de l'enfant. Soit il y a un accord entre les deux parents et le choix est consensuel ; soit il n'y a pas d'accord et le juge aux affaires familiales dispose d'une latitude pour apprécier l'une ou l'autre des possibilités. La décision se prend alors au cas par cas et tient compte de considérations variées comme l'éloignement géographique, la proximité de l'établissement scolaire, le niveau de tension entre les parents ou l'âge de l'enfant.

Ériger en principe la résidence alternée, c'est aussi revenir sur les modalités du versement des pensions alimentaires et des prestations sociales. Je souscris à la remarque de Danièle Obono : le véritable enjeu est de faire en sorte que les pensions soient versées. Les grands quartiers populaires de ma circonscription comptent parfois plus de 50 % de familles monoparentales. La question du non-paiement des pensions alimentaires est un problème majeur, souligné par l'ensemble des associations et des travailleurs sociaux.

Enfin, j'irai dans le sens de M. Breton : le fait qu'une disposition existe à l'étranger n'est pas un argument suffisant, en tout cas pour un grand pays comme le nôtre. Mais ce qui est valable pour les questions éthiques et familiales l'est aussi, mon cher collègue, pour les questions économiques ou sociales !

**M. Xavier Breton.** Ah mais tout à fait !

**Mme Marie-France Lorho.** Nous devons nous souvenir que nous sommes en terrain miné, notamment en raison de la diabolisation permanente qui a tenu lieu de débat sur la famille lors de la dernière législature. Il faut absolument sortir de la dialectique médiatique entre un camp du bien et du progrès et un camp du mal, dont feraient partie tous ceux qui veulent préserver la famille traditionnelle.

Nous appartenons tous à des générations du divorce de masse. C'est un fait social incontournable, qui doit obliger l'État à considérer d'un œil nouveau la politique du mariage et de la famille. Ce fait social a des conséquences importantes, notamment la disparition de la figure du père, qui inflige à toute notre société des blessures psychologiques, familiales et sociales.

Les pères ont des devoirs, et une vocation, dans l'éducation des enfants ; une société qui organiserait l'impossibilité pour les pères d'exercer ces devoirs serait bien malade. Toutefois quelques expressions m'ennuient dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, à commencer par la notion d'égalité. Il faut plutôt à mon sens aborder le sujet en parlant de complémentarité : cela nous aidera peut-être à mettre en place la garde partagée de façon effective. Les pères ou les mères ne demandent pas la garde alternée par pulsion d'égalité, mais plutôt par désir naturel d'exercer leur vocation et leur devoir. D'ailleurs ce n'est pas le nombre des cas qui nous intéresse réellement, c'est plutôt la question de la justice : nous ne cédon pas à un lobby des pères, mais nous voulons souligner la force de l'altérité sexuelle dans l'éducation des enfants ; il est juste d'insister sur la complémentarité au sein de la famille.

Quels que soient les échos que mon propos aura pour vous avec les débats précédents, je veux faire preuve devant vous de la plus grande sincérité sur ce texte. Les amendements du rapporteur améliorent le texte. Quelques questions cependant demeurent, notamment sur la multiplicité des situations.

Je continue donc à penser qu'il serait plus opportun de centrer la proposition sur l'article 373-2-11 du code civil qui définit précisément les raisons de la décision sur l'autorité parentale. Nous pourrions y intégrer la question de la résidence. Les amendements de notre collègue Xavier Breton sont intéressants à ce titre. Faire de la garde alternée la règle absolue pose bien des questions sur la stabilité du jeune enfant : ce sont des questions que nous ne pouvons négliger.

**M. Philippe Latombe.** C'est une proposition qui n'est absolument pas une proposition d'opposition de parents entre eux, ou des uns contre les autres ! J'ai une histoire personnelle, mais je n'appartiens à aucun groupe de pression.

Que l'on reproche à ce texte de ne pas parler de violence, je peux le comprendre, et le sujet sera abordé par les amendements. En revanche, les réactions que cette proposition de loi a suscitées ont été d'une violence rare, notamment sur les réseaux sociaux, des deux côtés d'ailleurs. Je le regrette.

La proposition de loi est peut-être mal rédigée, je l'ai dit. Les allers et retours avec des juristes l'ont probablement d'ailleurs vidée d'une partie de sa substance. Elle ne vise pas à définir la garde alternée comme obligatoire, ou automatique, ou à imposer une répartition du temps égalitaire. De cela, il n'est pas question. Le texte dispose simplement que lorsque l'enfant atteint un certain âge, dans son intérêt et uniquement dans son intérêt, le juge, s'il est amené à trancher un conflit entre les parents, considère la résidence alternée comme la première option. Il regarde si c'est faisable, si cela permet à l'enfant de profiter de ses deux parents.

Cette proposition ne chamboule pas les règles de la jurisprudence ; elle ne modifie pas le rôle du juge aux affaires familiales. Les amendements du rapporteur et du groupe La République en Marche vont dans le sens de la proposition initiale en clarifiant ces points. Les

cas de violence sont exclus. L'âge de l'enfant et la proximité des domiciles des deux parents sont des critères importants.

Je veux bien que l'on dise que le nombre de cas est faible. Mais ils sont faibles en pourcentage ! Cela représente beaucoup de gens. De plus, la situation actuelle amène à une forte judiciarisation. Il y a régulièrement des arrêts de cour d'appel, d'autres arrêts qui reviennent sur des arrêts antérieurs... Il faut donc trancher, expliquer clairement pourquoi et dans quelles conditions la garde alternée peut être utilisée.

J'appelle donc à l'apaisement. La loi envoie un signe : un enfant a besoin de ses deux parents, dans des proportions différentes et au cas par cas. Le juge aux affaires familiales a le pouvoir de trancher. Mais lorsqu'il a les deux parents en face de lui dans son cabinet, il peut poser la question, et la discussion peut être plus apaisée.

Enfin, s'agissant des arguments économiques, en cas de résidence alternée, il n'y a plus de pension alimentaire, mais une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ; elle est ordonnée par le juge aux affaires familiales, selon un barème fixé et public qui tient compte des revenus des deux parents et qui intègre les conséquences fiscales et sociales de la résidence alternée. Celui qui a des moyens plus importants verse cette contribution à l'autre.

Le fait que des pensions alimentaires ou des contributions ne soient pas payées, c'est un autre problème. C'est un problème véritable, bien sûr, mais dire que la résidence alternée aura un effet économiquement délétère sur la situation de l'un ou l'autre des parents, c'est faux. Des mauvaises langues pourraient faire un calcul mathématique tout bête – prenez la différence entre les montants de la contribution en cas de résidence alternée et celui de la pension alimentaire en cas de résidence chez l'un des deux parents, multipliez par le nombre de mois jusqu'à la majorité de l'enfant, et vous aurez une valeur de l'enfant !

Il n'est pas question ici de valeur de l'enfant, mais de son intérêt. L'enfant doit pouvoir, pour se construire, bénéficier de la présence de ses deux parents, selon des modalités qui sont bonnes pour lui, qui ne sont pas forcément égalitaires et qui ne sont pas forcément imposées.

Enfin, les modalités de la garde des enfants – comme le prévoit la jurisprudence – peuvent évoluer, au rythme des besoins de l'enfant.

J'ai essayé jusqu'ici de ne pas utiliser de genre, car le combat n'est pas là, vraiment pas. Mais je vais devoir le faire. Beaucoup de garçons, à l'adolescence, éprouvent des difficultés dans leurs relations avec leur mère. Certaines mères demandent alors au père d'être plus présent. Les associations nous ont dit, au cours des auditions, que la co-parentalité, même inégale, permettait une construction plus équilibrée des enfants.

Encore une fois, les modalités de garde peuvent évoluer ; la garde peut devenir égalitaire si elle ne l'était pas, ou devenir inégalitaire, voire évoluer vers une garde exclusive. Cette proposition de loi vise simplement à insister sur la co-parentalité. Elle paraîtra peut-être cosmétique à certains, mais elle permettra d'expliquer aux enfants que les deux parents sont importants, que les deux parents ont un rôle.

Quant aux violences, tout le monde les condamne évidemment, et il ne peut pas y avoir de résidence alternée en cas de violences déjà prouvées. Le problème des violences, c'est que certains procureurs donnent ordre aux autorités de police de ne plus prendre les

mains courantes. Or ces signaux faibles permettaient ensuite d'aller voir le juge aux affaires familiales.

On nous dit que la proposition de loi va créer de nouveaux points de conflits. Mais ils sont déjà là ! L'autorité parentale est partagée : pour toute décision, pour le droit à l'image de l'enfant par exemple, il faut l'accord des deux parents. Il y a donc déjà des points de rencontre : la proposition de loi n'y change rien. La proposition de loi prévoit même des lieux neutres ou des tiers de confiance.

C'est une proposition qui modernise notre droit.

**M. Thibault Bazin.** Cette proposition de loi me semble malvenue dans sa version initiale, et aventureuse si on la modifie en quelques heures.

Bien sûr, je suis sensible à la souffrance des parents ; mais ce qui doit primer, beaucoup de collègues l'ont dit, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant, protégé par la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant.

Une étude avait mis en évidence que 80 % des parents choisissaient ensemble les modalités de résidences de leurs enfants, et qu'ils n'optaient pour la résidence alternée que dans 17 % des cas. Au mois de janvier 2014, 5 500 professionnels de l'enfance ont demandé qu'aucune décision de résidence alternée ne soit imposée judiciairement avant l'âge de sept ans.

La proposition de loi ne peut pas rester en l'état, et je vous invite à la plus grande prudence. Elle suscite autant d'espoirs pour certains parents que d'inquiétudes pour d'autres, mais elle menace surtout l'intérêt de l'enfant. Les modifications proposées notamment par le rapporteur seront-elles suffisantes ? Une étude d'impact ne serait-elle pas nécessaire ?

Il est fondamental de rappeler que les enfants n'ont pas besoin de la même façon de leur père et de leur mère ; les parents ne sont ni symétriques, ni équivalents, en fonction de l'âge et la croissance psychique. Cette proposition de loi sera débattue dans une niche, à une heure sans doute tardive, ce jeudi ; or elle traite d'un sujet absolument essentiel.

Au-delà, nous aurions besoin d'une meilleure politique familiale, qui soutienne mieux les familles et qui aide des couples en conflit afin d'éviter, si possible, des séparations dommageables pour tous.

**Mme Cécile Untermaier.** À l'écoute de ces interventions, on réalise que le problème n'est pas simple du tout. On comprend la souffrance des pères. On s'inquiète pour l'enfant dont l'intérêt doit primer sur tout le reste. Mais ce n'est pas rien de modifier le code civil. Or cette proposition de loi, déposée à l'occasion d'une niche parlementaire, sera examinée en séance à une heure tardive. Il n'y aura pas grand monde pour débattre de ce qui – je vous l'accorde – est une question majeure.

Nous avons tenté d'y travailler dans le cadre de la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes mais nous avons considéré que la société n'était pas encore prête pour ce genre de sujet. Comme vous le savez, le droit vient souvent entériner des mesures déjà acceptées par la société.

Je suis gênée par votre méthode, par l'absence d'étude d'impact. Je peux donner des chiffres rigoureusement contraires aux vôtres, et citer des conférences de consensus dans

lesquelles des pédopsychiatres affirment que la résidence alternée n'est pas bonne pour les enfants de moins de six ans. Je ne suis pas une experte. Je suis un législateur en position de modifier le code civil sans vraiment savoir ce que je fais. Je m'y refuse d'autant plus qu'il est question de changer notre méthode de travail.

Le divorce par consentement mutuel, très compliqué à adopter, ne s'est pas encore développé. On me dit que les avocats ne se sont pas suffisamment approprié ce texte qui invite les parents à se mettre d'accord sans recourir à un juge. Voyons ce que donne l'application de cette procédure. Voyons si elle incite les parents à opter pour la résidence partagée, sachant que, dans ce cas, les conditions matérielles sont déterminantes. Quand ils ont à se prononcer, les juges peuvent refuser une résidence alternée parce que les conditions matérielles ne s'y prêtent pas, ou, bien évidemment, pour des raisons de violence.

Avec ce texte, nous allons agiter le chiffon rouge devant des mamans qui sont extrêmement inquiètes, sans nous assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est bien préservé.

Contrairement à ce que vous prétendez, je pense que ces dispositions chambouleraient complètement le travail du juge : il n'y a pas plus grand revirement de jurisprudence que d'inverser la charge de la preuve. Vous demandez au juge d'exclure un parent alors que, quand il décide de la résidence partagée, il inclut, il se place dans une démarche positive. Pour avoir été magistrate, j'ai beaucoup plus de mal à exclure qu'à inclure. La personne exclue du droit commun – que serait la résidence partagée – peut sentir peser sur elle un préjudice moral.

Je ne doute pas que vous ayez bien travaillé ce texte mais, à ce stade, je suis extrêmement réservée quant à son adoption, pour ne pas dire que j'y suis opposée.

**M. le rapporteur.** Tous ces propos, nous les avons également entendus lors des auditions de professionnels et de représentants d'associations. Certains voulaient que l'on aille plus loin, d'autres que l'on ne touche à rien.

À Mme Laurence Vichnievsky je pourrais dire que le système actuel fonctionne, en effet, relativement correctement. Elle a surtout évoqué l'alinéa 3 de la proposition de loi, et son caractère stigmatisant car il implique la notion de faute. Les amendements, présentés notamment par Caroline Abadie, proposent de réécrire et de corriger cet alinéa.

Monsieur Breton, vous parlez de légiférer dans la précipitation. Ces sujets – qui sont compliqués, je vous l'accorde – ont déjà suscité beaucoup de propositions de texte qui ont provoqué une certaine maturation. Nous souhaitons qu'une loi favorise cette maturation. Si elle exprime la situation sociale existant à un moment donné, la loi peut aussi contribuer à faire avancer les choses et à faire prendre conscience aux parents de leurs réelles responsabilités. Je reconnais que les exemples de pays étrangers ne sont pas très convaincants puisqu'il existe des disparités énormes, y compris en Europe, sans parler des États-Unis où la législation varie d'un État à l'autre. Rappelons que l'idée de coparentalité est inscrite dans la loi sur l'autorité parentale de 2002. Avec cette proposition de loi modifiée, nous essayons de faire progresser cette notion.

Certes, madame Pau-Langevin, le système ne fonctionne pas mal. Nous pensons néanmoins qu'il faut aller plus loin dans la défense de la coresponsabilité. Nous sommes imprégnés de l'intérêt supérieur de l'enfant, comme vous pourrez le constater lors des débats sur les amendements. L'intérêt supérieur de l'enfant est la règle. Cette résidence partagée

n'aboutit pas à une égalité entre les parents, mais elle tient compte de l'évolution de la société : les deux parents ont des devoirs et doivent les assumer vis-à-vis de l'enfant ; il y a un droit de l'enfant à bénéficier de ses deux parents.

Madame Obono, vous soulevez la question des violences, notamment des violences faites aux femmes. Par voie d'amendement, nous avons repris des dispositions issues d'une loi qui portait précisément sur les violences à l'intérieur des couples, à l'égard des femmes et des enfants, et sur leurs conséquences.

Monsieur Peu, j'ai bien compris que votre groupe était défavorable à notre proposition de loi. Des amendements, qui seront présentés par des députés du groupe La République en marche et par moi-même, montrent pourtant que ce texte est réaliste et adapté. La résidence est partagée selon des modalités de fréquence et de durée qui sont proposées par les parents ou imposées par le juge aux affaires familiales. Le dispositif offre une souplesse qui est dans l'intérêt de l'enfant. La situation s'appréciera au cas par cas, car on n'établit pas de règle générale prévoyant que le temps est divisé pour moitié entre les deux parents.

Le juge pourra tenir compte de l'âge de l'enfant. Au cours des auditions, nous avons beaucoup entendu cette réserve concernant notamment les enfants âgés de moins de trois ans, certains fixant même le seuil à cinq ans. Nous l'avons compris. Nous souhaitons des adaptations sur ce point et en ce qui concerne les distances géographiques. Il faut dissocier le sujet des pensions alimentaires.

Madame Lorho, nous insistons sur l'idée de coresponsabilité des parents et sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous affirmons un principe un peu nouveau – la résidence doit être partagée et l'enfant doit se sentir chez lui aussi bien chez son père que chez sa mère – mais nous n'en faisons pas une règle absolue. Il y a de nombreuses possibilités d'adaptation parce que la loi ne peut pas envisager une seule situation et proposer une seule réponse à la diversité des cas.

Monsieur Latombe, vous vous doutiez que le débat serait passionné et passionnel parce que ce sujet de société est éminemment sensible. Il touche à l'intimité de familles en crise où tout s'écroule. À la suite des auditions, nous avons essayé d'améliorer la proposition de loi pour la rendre plus adaptée aux diverses situations. Nous voulons que, dans tous les cas de figure, l'intérêt de l'enfant soit défendu.

Monsieur Bazin, vous avez aussi soulevé la question de l'âge, qui sera prise en compte. S'agissant de l'étude d'impact, je constate que le ministère de la justice fournit assez peu de chiffres. Nous le déplorons. Nous aimerions disposer d'enquêtes plus précises sur la situation des enfants qui sont confiés à leurs parents dans ce cadre-là.

J'espère que vous serez rassurés par les amendements, déposés notamment par Caroline Abadie, dont nous débattons cet après-midi. Nous allons essayer de répondre à toutes les préoccupations suscitées par la proposition de loi initiale.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Merci, monsieur le rapporteur. Nous nous retrouverons à seize heures trente cet après-midi pour examiner les amendements.

*La réunion s'achève à 13 heures 10.*



## **Informations relatives à la Commission**

- La Commission a désigné *M. Stéphane Mazard*, rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (n° 383).
- La présidente a informé les membres de la Commission que celle-ci procéderait, lors de sa réunion du mercredi 29 novembre 2017, à une expérimentation de la dématérialisation des amendements. Les liasses seront disponibles sur tablette et ordinateur et affichées sur l'écran situé derrière la tribune mais ne seront pas distribuées.

## Membres présents ou excusés

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, Mme Typhanie Degois, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Olivier Dussopt, M. Christophe Euzet, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Manuel Valls, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Mansour Kamardine, M. François de Rugy, Mme Maina Sage, M. Cédric Villani, M. Guillaume Vuilletet

*Assistaient également à la réunion.* - M. Julien Aubert, M. Jean-Noël Barrot, M. Thibault Bazin, M. Dino Cinieri, Mme Virginie Duby-Muller, Mme Sarah El Haïry, M. Jean-François Eliaou, M. Patrick Hetzel, M. Patrick Mignola, Mme George Pau-Langevin, M. Frédéric Reiss, Mme Marie-Pierre Rixain, M. Sylvain Waserman