ASSEMBLÉE NATIONALE

XIVe LÉGISLATURE

Compte rendu

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

– Suite de l'examen du projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1407) (M. Olivier Dussopt, rapporteur) 2

– Information relative à la Commission..... 11

Mercredi
27 novembre 2013
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE **2013-2014**

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

ASSEMBLÉE NATIONALE

La séance est ouverte à 14 heures.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission poursuit l'examen, en deuxième lecture, sur le rapport de M. Olivier Dussopt, des articles du projet de loi, modifié par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1407).

Article 35 B *(suite)* (art. L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, art. L. 211-7, L. 211-7-2 et L. 211-7-3 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Compétence de gestion des milieux aquatiques*

La Commission est saisie de l'amendement CL183 de Mme Estelle Grelier.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. J'ai entendu les arguments du rapporteur relatifs à la complexité du problème que pose la gestion des milieux aquatiques, et au rôle que peuvent jouer les établissements publics territoriaux de bassin pour aider à assumer cette compétence. Il a souligné qu'aucune commune ne devait être confrontée isolément à cet enjeu ; il nous a rappelé qu'une recette était proposée sous la forme d'une taxe facultative affectée et il nous a surtout annoncé des amendements renforçant le dispositif adopté par le Sénat concernant les relations entre l'État et les collectivités locales.

Tout en insistant sur l'importance de cette compétence et sur les difficultés que nous rencontrons pour la mettre en place, je retire donc cet amendement et je ferai de même, le moment venu, des amendements CL184, CL193 et CL185.

L'amendement est ***retiré****.*

La Commission examine l'amendement CL171 de Mme Nathalie Appéré.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec. Cet amendement vise à rétablir une disposition insérée par l'Assemblée nationale, puis supprimée lors de l'examen par la commission des Lois du Sénat.

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

Les amendements CL184 et CL193 de Mme Estelle Grelier sont ***retirés.***

La Commission ***adopte*** *l'article 35 B* ***modifié****.*

Article 35 C (art. L. 213-12 du code de l'environnement) : *Renforcement du rôle des établissements publics territoriaux de bassin*

L'amendement CL185 de Mme Estelle Grelier, tendant à la suppression de l'article, ayant été ***retiré****, la Commission n'est plus saisie que de l'amendement identique CL33 de M. Serge Grouard.*

M. Serge Grouard. Je ne reprendrai pas les arguments que j'ai déjà présentés, mais j'affirme à nouveau que le transfert de compétences prévu est à la fois risqué et incohérent.

M. Michel Piron. Je n'ai pas entendu la réponse du rapporteur à ma question de ce matin sur la différence entre prévention des risques et prévention des inondations.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Avis défavorable. L'article 35 C vise à renforcer le rôle des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. L'objectif consiste à mieux coordonner au niveau des bassins les actions entreprises par les EPCI, grâce à leur adhésion aux EPTB.

M. Serge Grouard. Le rapporteur pourrait-il répondre à nos questions relatives à la fiscalité ? Le principe selon lequel tout transfert de charges doit donner lieu à un transfert de ressources équivalentes est bafoué. Vous ne pouvez pas vous contenter de renvoyer à la création d'une taxe facultative par les EPCI ou par les communes.

M. le rapporteur. Alors que la rédaction du Sénat rendait seulement possible la signature d'une convention entre l'État, d'une part, et les EPCI et les collectivités territoriales, d'autre part, sur les transferts de charges et sur les compensations, je proposerai des amendements qui la rendront obligatoire.

M. Michel Piron. Peut-être obtiendrai-je une réponse si je pose ma question sous une autre forme : quelle différence juridique le rapporteur fait-il entre prévention des inondations et prévention des risques ? *(Sourires.)*

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

Elle examine l'amendement CL213 du Gouvernement.

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation. Cet amendement vise notamment à permettre aux EPTB de continuer à se constituer sous forme d'ententes interdépartementales. La prévention ne peut être limitée à un site précis car, on le sait bien, les cours d'eau ignorent les découpages administratifs.

M. Serge Grouard. Les arguments de la ministre déléguée sont pertinents. Mais pourquoi alors transférer des compétences à des collectivités dont nous reconnaissons qu'elles ne peuvent pas traiter dans leur ensemble des problèmes qui dépassent leur aire géographique ? Je souhaite entendre le Gouvernement sur le sujet car il devra assumer la responsabilité de ce choix lorsque se produiront des catastrophes. Il s'en produit d'ailleurs déjà et nous sommes mal organisés pour y faire face. Pourquoi ajouter une décision absurde à une situation déjà mal maîtrisée ?

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

*Elle **adopte** ensuite l'article 35 C **modifié**.*

Article 35 D (section 3 [nouvelle] du chapitre III du titre Ier du livre VI de la première partie et art. L. 1613 7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales art. L. 554-1, L. 561 3, L. 562-8-1 et art. L. 566-12-1 et L. 566-12-2 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Protection et modalités de transfert des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions et création d'un fonds pour la réparation des dégâts causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques*

L'amendement CL186 de Mme Estelle Grelier étant ***retiré****, la Commission examine l'amendement CL34 de M. Serge Grouard, tendant également à la suppression de l'article.*

M. Serge Grouard. J'ai déjà présenté mes arguments. J'insiste cependant pour que le Gouvernement s'explique sur ce transfert. Son silence est invraisemblable !

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

L'amendement CL187 de Mme Estelle Grelier est ***retiré.***

La Commission ***adopte*** *l'article 35 D* ***sans modification****.*

Article 35 E : *Dispositions transitoires*

L'amendement de suppression CL188 de Mme Estelle Grelier étant ***retiré****, la Commission, suivant l'avis défavorable du rapporteur,* ***rejette*** *l'amendement CL35 de M. Serge Grouard, tendant de même à la suppression de l'article.*

L'amendement CL189 de Mme Estelle Grelier est ***retiré****.*

La Commission ***adopte*** *l'amendement de précision CL289 du rapporteur.*

Suivant l'avis favorable de ce dernier, elle ***adopte*** *ensuite les amendements identiques CL67 de M. Alain Tourret, CL179 de M. Hugues Fourage et CL194 de Mme Estelle Grelier.*

Elle examine les amendements CL288 et CL287 du rapporteur, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. le rapporteur. Ces amendements imposent qu'un transfert de charges fasse l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention, alors que la rédaction du Sénat en restait à une possibilité.

La Commission ***adopte*** *successivement les amendements.*

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle ***adopte*** *les amendements identiques CL66 de M. Alain Tourret et CL180 de M. Hugues Fourage.*

Elle ***adopte*** *enfin l'article 35 E* ***modifié****.*

Article 36 (art. L. 2213-1, L. 2213-33 [nouveau], L. 5211-9-2 et L. 5842-4 du code général des collectivités territoriales) : *Polices spéciales de la circulation et de délivrance des autorisations de stationnement des taxis*

La Commission est saisie d'un amendement CL214 du Gouvernement.

Mme la ministre déléguée. Cet amendement a pour objet de rétablir le principe de la commune de rattachement pour l'ensemble des autorisations de stationnement délivrées par le président de l'EPCI, conformément aux dispositions votées par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. le rapporteur. Avis défavorable. En voulant sauvegarder l'équilibre économique actuel et la situation des détenteurs de licences de taxi, cet amendement prévoit que le président de l'EPCI ne pourra délivrer qu'une autorisation de stationnement limitée à une commune, contrairement à la rédaction du Sénat. Un taxi qui voudrait travailler sur plusieurs communes de l'EPCI devrait demander plusieurs licences à la même instance.

Mme la ministre déléguée. Le Gouvernement souhaite maintenir le principe de rattachement à une commune. Les organisations professionnelles de taxis ont insisté en ce sens. Ce maintien permet de ne pas rompre les équilibres économiques d'un territoire et d'éviter les concentrations de taxis sur certaines zones. Notre position n'est pas théorique : elle correspond à la réalité vécue sur le terrain.

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

*Les amendements identiques CL240 du rapporteur et CL190 de Mme Estelle Grelier sont **retirés.***

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL241 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 36 **modifié**.*

Article 36 *bis* (art. L. 2213-6, L. 2331-4 et L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, art. 261 D du code général des impôts et art. L. 411-1 du code de la route) : *Dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie*

*La Commission **adopte** successivement les amendements de simplification rédactionnelle CL242 à CL245, les amendements rédactionnels CL246 à CL248 et les amendements de précision CL249 à CL251, tous du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL252 du même auteur.

M. le rapporteur. S'il est hors de question de remettre en cause l'équilibre construit au fil de la navette parlementaire autour de la dépénalisation des infractions au stationnement payant, il nous revient d'organiser un dispositif de compensation des pertes de revenus engendrées par cette réforme plus précis que ce qui est prévu dans le texte du Sénat.

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

Elle en vient à l'amendement CL215 du Gouvernement.

Mme la ministre déléguée. Il s'agit de porter de six à douze mois le délai fixé pour la remise du rapport sur le recours à des procédés électroniques de contrôle de la présence des véhicules dans les zones de stationnement payant.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Madame la ministre déléguée, je me permets de rappeler que, si l'on fait le compte des rapports que nous avons demandés depuis 1980, le Parlement devrait en recevoir plus de cinq cents. Les sollicitations ne tarissent pas puisque, pour la seule session 2011-2012, sous la législature précédente, le Sénat et l'Assemblée ont demandé cent seize rapports. Mais, je vous rassure, mes chers collègues, seulement 25 % d'entre eux sont finalement remis au Parlement. *(Sourires.)*

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

Elle ***adopte*** *ensuite un amendement rédactionnel CL253 du rapporteur.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 36* bis ***modifié****.*

Article 37 : *Entrée en vigueur des transferts de police spéciale prévus par l'article 36*

L'amendement CL254 du rapporteur est ***retiré****.*

La Commission ***adopte*** *l'article 37* ***sans modification****.*

Article 38 (art. L. 3121-11, L. 6332-2, L. 6732-1 et L. 6741-1 du code des transports) : *Coordinations relatives à la mise en place d'une police spéciale de délivrance des autorisations de taxis*

La Commission examine l'amendement CL197 de M. Jean-Louis Touraine.

Mme Pascale Crozon. Il est défendu.

M. le rapporteur. Cet amendement ne respecte pas la règle dite de « l'entonnoir ». Je vous demande de bien vouloir le retirer.

L'amendement est ***retiré****.*

Puis la Commission ***adopte*** *l'article 38* ***sans modification****.*

Article 39 (art. L. 5211–4–2 et L. 5842–2 du code général des collectivités territoriales) : *Sécurisation juridique du dispositif des services communs*

La Commission est saisie de l'amendement CL216 du Gouvernement.

Mme la ministre déléguée. L'objet de cet amendement est d'exclure les missions opérationnelles du nombre de celles qui peuvent être exercées par le biais d'un service commun. En effet, ces missions relèvent de la compétence exclusive de l'EPCI à fiscalité propre. Permettre leur exercice par des services communs aurait pour conséquence d'affaiblir les missions et compétences dévolues à ces EPCI par transfert de droit commun.

M. le rapporteur. En séance, en première lecture, j'avais obtenu du Gouvernement qu'il retire un amendement identique : l'adoption d'une telle disposition empêcherait en effet

un certain nombre de mutualisations par constitution de services communs entre communes et intercommunalités. Je ferai donc la même demande ici.

Mme la ministre déléguée. Le Gouvernement souhaite maintenir un amendement qui ne vise pas l'ensemble des missions, mais seulement celles qui sont « opérationnelles ». Nous avons mesuré avec soin le champ d'application du dispositif retenu.

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

Elle en vient à l'amendement CL217 du Gouvernement.

Mme la ministre déléguée. Cet amendement tend à supprimer le dispositif dérogatoire de portage des services communs par toute commune de la métropole ou par la communauté urbaine choisie par l'assemblée délibérante, car il va à l'encontre de la logique d'une intercommunalité intégrée sous forme d'un établissement public autonome.

M. le rapporteur. Nous étions convenus en première lecture avec le Gouvernement que l'essentiel était d'aboutir à de la mutualisation, quel que soit le mode opérationnel. Je maintiens cette position, conforme au vote de notre Commission en première lecture ; je suis en conséquence défavorable à l'amendement.

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

*Puis elle **adopte** l'article 39 **sans modification**.*

Article 41 (art. L. 5111–7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Situation des agents en cas de changement d'employeur du fait de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale*

La Commission examine l'amendement CL218 du Gouvernement.

Mme la ministre déléguée. Nous souhaitons revenir à la rédaction initiale du projet de loi afin de garantir le maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis au titre de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Dans une période difficile pour nos fonctionnaires territoriaux, nous sommes attachés au maintien des dispositions statutaires qui leur sont applicables. Le Gouvernement aime les fonctionnaires territoriaux ! *(Sourires.)*

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Serge Grouard. Le principe de libre administration des collectivités locales est déjà compromis par le fait que l'État décide des revalorisations collectives des régimes indemnitaires des personnels de la fonction publique territoriale. Cette fois, vous créez une obligation nationale applicable « à titre individuel ». Est-ce bien raisonnable alors même que votre texte entraîne déjà des pertes de recettes et des charges supplémentaires pour les collectivités locales ?

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

*Elle **adopte** ensuite l'article 41 **modifié**.*

Article 42 (art. L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales) : *Élargissement du champ des compétences obligatoires des communautés urbaines*

*La Commission **adopte** l'amendement CL255 du rapporteur, revenant au texte adopté par l'Assemblée en première lecture.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** successivement les amendements CL172 et CL173 de Mme Nathalie Appéré.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de cohérence CL301 du rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL174 de Mme Nathalie Appéré.*

Elle en vient à l'amendement CL256 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le texte adopté par le Sénat conduit à séparer la gestion des mâchefers, résidus solides issus de la valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés, de celle des déchets. Or, aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, la compétence de gestion des déchets ménagers et assimilés ne peut être scindée qu'entre la collecte, d'une part, et le traitement, d'autre part. Je propose en conséquence de supprimer les alinéas 53 et 54.

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

*Elle **adopte** enfin l'article 42 **modifié**.*

Article 43 (art. L. 5211-28, L. 5211-29, L. 5211-30, L. 5211-33, L. 5211-41-1, L. 5214-23-1, L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du code général des collectivités territoriales) : *Prise en compte de la création des métropoles de droit commun (dont celle d'Aix-Marseille-Provence) et de la métropole de Lyon pour le calcul de la dotation d'intercommunalité*

*La Commission **adopte** l'article 43 **sans modification**.*

Chapitre VII

Pôles métropolitains

Article 45 *bis* A (art. L. 5731-1, L. 5731-2, L. 5731-3 du code général des collectivités territoriales, art. 20 de la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010) : *Élargissement de la définition du pôle métropolitain*

*La Commission **adopte** l'article 45* bis *A **sans modification**.*

Chapitre VIII

Fonds européens

Article 45 *quater* (art. L. 1511-1-2 [nouveau] et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : *Gestion des fonds européens*

La Commission est saisie de l'amendement CL78 de M. Matthias Fekl.

M. Matthias Fekl. Il est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. En l'état actuel du texte, cet amendement est satisfait.

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

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** les amendements identiques CL103 de M. Yann Galut et CL219 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** l'article 45* quater *__modifié__.*

Chapitre IX

Les pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale

Avant l'article 45 *quinquies*

La Commission examine l'amendement CL176 de M. Florent Boudié.

Mme Nathalie Appéré. Dans notre souci constant de ne pas opposer le rural et l'urbain et de favoriser au contraire la meilleure articulation possible de leur développement respectif, nous souhaitons que les pôles ne soient plus dénommés « pôles ruraux d'équilibre », mais « pôles territoriaux d'équilibre ». C'est pourquoi nous proposons de modifier l'intitulé du chapitre IX à cette fin.

Mme la ministre déléguée. Mme Lebranchu et moi-même sommes particulièrement favorables à cet amendement. « Équilibre » reste le mot important de cet intitulé.

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

Article 45 *quinquies* (art. L. 5741-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL177 de M. Florent Boudié.*

Elle en vient à l'amendement CL178 de M. Florent Boudié, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL285 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Nathalie Appéré. Cet amendement vise à revenir sur certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, notamment pour préciser les modes de création et de fonctionnement des pôles territoriaux d'équilibre.

Mme Cécile Untermaier. Le sous-amendement tend à conforter la conférence territoriale des maires en proposant qu'elle se réunisse au moins une fois par an ou à la demande de la moitié de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.

M. le rapporteur. Je suis défavorable au sous-amendement car les règles proposées relèvent du fonctionnement interne de chacun des pôles ; il est inutile de les inscrire dans la loi.

Le sous-amendement est __retiré__.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission ***adopte*** *l'amendement CL178.*

En conséquence, les amendements CL62 de M. Paul Molac et CL3 de Mme Cécile Untermaier ***tombent.***

L'amendement CL2 de Mme Cécile Untermaier est ***retiré****.*

La Commission adopte l'article 45 quinquies ***modifié****.*

Article 45 ***sexies*** **(supprimé)** (art. L. 5741-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Faculté des EPCI à fiscalité propres membres d'associations de pays de se constituer en pôle d'équilibre et de coordination territoriale*

La Commission ***maintient la suppression*** *de cet article.*

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES

Chapitre Ier

Dispositions relatives au transfert et à la mise à disposition des agents de l'État

Article 54 ***bis*** **A** (art. 98 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011) : *Personnels assurant la gestion des fonds européens dans le cadre de groupements d'intérêt public*

La Commission ***adopte*** *l'article 54* bis *A* ***sans modification****.*

TITRE IV

DEVELOPPEMENT, ENCADREMENT ET TRANSPARENCE DES MODES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ACTEURS PUBLICS LOCAUX

Article 59 (art. L. 2321-2, L. 3321-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 421-16 du code de la construction et de l'habitation) : *Obligation de provision des risques liés à la souscription de produits financiers par les collectivités territoriales*

La Commission ***adopte*** *l'article 59 sans* ***modification****.*

La Commission ***adopte*** *l'ensemble du projet de loi* ***modifié****.*

La séance est levée à 14 heures 35.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *Mme Marietta Karamanli*, rapporteure sur la proposition de résolution européenne sur Europol (n° 1539).

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jean-Pierre Blazy, Mme Pascale Crozon, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Hugues Fourage, M. Jean-Yves Le Bouillonnec, M. Paul Molac, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jacques Valax, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzenberg

Assistaient également à la réunion. - M. Hervé Gaymard, M. Serge Grouard, M. Michel Piron