

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Suite de l'examen pour avis du projet de loi portant  
nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529)  
(*M. Florent Boudié, rapporteur pour avis*) ..... 2

Mardi

3 février 2015

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 28

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de  
M. Jean-Paul  
Chanteguet**  
*Président*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a poursuivi l'examen **pour avis, sur le rapport de M. Florent Boudié, du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529)**.

**Article 6 (suite) (art. L. 4251-1 à L. 4251-11 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)**

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

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

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

*L'amendement CD42 est retiré.*

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

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

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

*La Commission **adopte** l'amendement CD147.*

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

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

**Mme Geneviève Gaillard.** L'exposé sommaire de cet amendement me choque : « Amendement de conséquence de l'intégration de la protection et de la restauration de la biodiversité dans les SRADDT », alors que nous avons bien dit tout à l'heure qu'il n'était pas

question d'intégrer le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et qu'il était maintenu dans sa forme actuelle... Évitions les confusions de ce genre.

**M. le rapporteur pour avis.** L'objectif de protection et de restauration de la biodiversité a bel et bien été intégré dans les objectifs et orientations du SRADDT. Il faudra bien que le SRADDT prenne en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, etc.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Cela n'a pas de lien avec le SRCE.

**Mme Geneviève Gaillard.** Mais si l'on ne reprend pas les orientations nationales de la trame verte et bleue sur lesquelles s'appuie le SRCE, on ne sait pas à quoi il est fait référence.

**M. le rapporteur pour avis.** Dans la rédaction telle qu'elle nous revient du Sénat, les orientations, objectifs et modalités de mise en œuvre du SRADDT prennent en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Nous proposons de prendre en compte également les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, conformément à l'objectif que nous avons intégré tout à l'heure.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je ne suis pas convaincue et je reste inquiète.

**M. le rapporteur pour avis.** Si votre inquiétude est bien celle que vous avez formulée tout à l'heure, la réponse vous a vraiment été apportée sur le fond.

Les orientations, objectifs et règles générales du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire prennent en compte toute une série d'indications, d'orientations, de projets parmi lesquels ceux que nous ajoutons en lien avec la protection et la restauration de la biodiversité. Cette précision permet de conforter l'objectif que nous avons intégré au début de l'article 6.

**Mme Geneviève Gaillard.** J'entends bien ce que vous voulez dire, mais je ne comprends pas pourquoi vous ne voulez pas faire référence dans le SRADDT aux orientations nationales de la trame verte et bleue, car c'est le point de référence pour les SRCE suite à la loi Grenelle. Si on ne les intègre pas, sur quoi s'appuie-t-on ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il ne faut pas réduire l'action en faveur de la biodiversité à la seule trame verte et bleue : ce n'est qu'un outil qui permet de mettre en œuvre une politique en faveur de la préservation et de la mise en valeur de la biodiversité.

**M. le rapporteur pour avis.** Je veux bien me pencher plus précisément sur la question d'ici à l'examen du texte en séance publique.

**Mme Geneviève Gaillard.** Je m'abstiens sur cet amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD149 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Nous proposons de supprimer le rapport de compatibilité existant entre les chartes de parcs naturels régionaux (PNR) et les SRADDT.

Les rédacteurs des PNR et des SRADDT sont les mêmes, en l'occurrence les régions. On peut donc supposer qu'elles ne seront pas schizophrènes au point d'établir des chartes de PNR contradictoires avec les SRADDT. Plutôt qu'une mise en compatibilité systématique, nous préférons un mécanisme de prise en compte par les SRADDT des éléments constitutifs des chartes de PNR.

Il ne faut pas oublier la lourdeur et le coût d'élaboration des PNR ni la difficulté qu'il y aurait mettre chaque PNR en compatibilité directe avec les SRADDT si la règle était maintenue telle qu'elle est proposée.

**M. Michel Heinrich.** Je suis sidéré. D'un côté, on nous explique que les SRADDT ne doivent plus être que des documents d'orientation qui doivent édicter des règles, et de l'autre que les SRADDT ne pourront être opposés aux PNR, au motif qu'étant élaborés par la même entité, il est peu probable qu'ils soient incompatibles. Mais si c'est le cas, ce n'est pas la peine de supprimer l'opposabilité. Vous allez faire des territoires à deux vitesses : quand vous aurez un SCOT, vous serez obligé de respecter les règles du SRADDT, mais pas lorsque vous aurez un PNR... Et lorsqu'un SCOT couvrira en partie un PNR ou lorsqu'un PNR vaudra SCOT, que se passera-t-il ?

**M. le rapporteur pour avis.** On ne supprime pas l'opposabilité : on remplace la compatibilité, qui est une notion juridique bien définie, par la prise en compte, autre notion juridique, mais un peu plus souple. Tout cela est très technique.

Les auteurs des SRADDT et des PNR sont les mêmes, pas ceux des SCOT ; mais les SRADDT, les SCOT et les PLU ou tout autre document d'urbanisme devront tous respecter les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

En l'occurrence, nous voudrions éviter une obligation pour chaque PNR de mise en compatibilité absolue avec le SRADDT. Au vu de l'état d'avancement des PNR existants, nous préférons que les SRADDT prennent en compte l'acquis des chartes de PNR, et non l'inverse.

**M. Michel Heinrich.** Si j'ai bien compris, le SCOT se mettra en compatibilité avec le SRADDT, mais pas le PNR : ce sera au SRADDT de se mettre en compatibilité avec le PNR.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous souhaitons effectivement que les SRADDT valident, par la prise en compte, les PNR existants. Je rappelle que les PNR ont mis beaucoup de temps à se mettre en place, qu'ils ont parfois été très coûteux et que leur révision est prévue tous les quinze ans.

**M. Michel Heinrich.** Beau lobbying des PNR ! *(Sourires)*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous examinerons tout à l'heure un autre amendement qui concerne également les PNR.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD151 du rapporteur pour avis.*

*La Commission examine les amendements identiques CD150 du rapporteur pour avis et CD28 de M. Arnaud Leroy.*

**M. le rapporteur pour avis.** Ces amendements tirent les conséquences du remplacement de l'obligation de mise en compatibilité par celle de prise en compte des PNR avec les SRADDT.

**M. Arnaud Leroy.** Tout vient d'être dit par le rapporteur pour avis.

*La Commission adopte les amendements identiques.*

*L'amendement CD44 de M. Arnaud Leroy est retiré.*

*La Commission est saisie, en discussion commune, des amendements CD152 du rapporteur pour avis et CD46 de M. Arnaud Leroy.*

**M. le rapporteur pour avis.** Amendement de conséquence.

**M. Arnaud Leroy.** Je retire l'amendement CD46.

*L'amendement CD46 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD152.*

*L'amendement CD47 de M. Arnaud Leroy est également retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD153 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Tel qu'il a été adopté par le Sénat, l'article 6 prévoit neuf étapes entre l'élaboration et la conclusion du SRADDT. Je propose de réduire le nombre d'étapes qui sont à l'amorce de l'élaboration. À l'issue d'une concertation au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), il serait procédé directement à une délibération du conseil régional sur les modalités d'élaboration du SRADDT, ses orientations stratégiques et ses objectifs. De trois étapes, nous passerions à deux, ce qui permettrait de gagner un peu de temps. Tout à l'heure, je vous proposerai que le délai pour le rendu des avis soit ramené de quatre à trois mois, dans le même souci de gagner du temps. Nous proposerons également de porter le délai d'élaboration pour le premier SRADDT de dix-huit mois à deux ans. Cet amendement ne change rien à la philosophie du texte proposé par le Gouvernement, ni à ce que le Sénat a adopté.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement de conséquence CD156 du rapporteur pour avis.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD43 de M. Arnaud Leroy.*

**M. Arnaud Leroy.** J'ai compris que le rapporteur pour avis n'aimait pas trop les fascicules... (*Sourires*) Je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement de cohérence rédactionnelle CD157 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle examine l'amendement CD29 de M. Arnaud Leroy.*

**M. Arnaud Leroy.** Il est demandé aux collectivités locales de donner un avis sur le SRADDT et à l'organisme de représentation de ces collectivités, la CTAP, de donner également un avis. Nous souhaitons éviter cette redondance. C'est pourquoi l'amendement CD29 propose de supprimer l'avis de la CTAP.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

Cet amendement va dans le sens de la simplification de la procédure d'élaboration. La CTAP est associée dès l'amont au SRADDT ; il n'est donc pas nécessaire de lui redemander sa position après qu'elle a participé à l'amorce du SRADDT.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CD158 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit, là encore, de simplifier la procédure. Le droit commun prévoit que les avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Le Sénat l'avait porté à quatre mois ; nous proposons de revenir à trois mois.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission examine les amendements identiques CD159 du rapporteur pour avis et CD45 de M. Arnaud Leroy.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a introduit une procédure de veto permettant de s'opposer au SRADDT qui intervient à la fin du processus d'élaboration. L'article 6 prévoit d'ores et déjà qu'un certain nombre d'organismes, d'acteurs, de collectivités participent à l'élaboration du SRADDT. Si le processus s'est déroulé correctement – et ce sera forcément le cas –, nous ne voyons pas pourquoi nous permettrions qu'une procédure vienne couper court à une élaboration qui aura été longue et fouillée.

**M. Jean-Marie Sermier.** Les arguments du rapporteur pour avis peuvent également plaider pour le maintien de l'alinéa 48 : dans la mesure où une procédure longue, contradictoire et associant l'ensemble des collectivités locales est prévue, il est permis de supposer que tout le monde, ou du moins le plus grand nombre, finira par tomber d'accord. Qui plus est, l'alinéa 48 a mis en place plusieurs cliquets pour le cas où certaines collectivités locales s'estimeraient dessaisies par rapport à l'objet d'origine, en prévoyant que les trois cinquièmes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la moitié des départements de la région pourraient s'opposer au projet de schéma présenté. Tout cela permet d'avoir l'assurance d'un résultat consensuel.

**M. le rapporteur pour avis.** J'entends bien votre argumentation, mais je ne la partage pas. Je ne vois pas pourquoi nous mettrions une épée de Damoclès au-dessus d'une procédure qui aura fait l'objet d'une élaboration aussi fouillée, en ouvrant la possibilité d'un veto pour des raisons qui ne seraient pas de fond, mais d'opportunité, par exemple.

*La Commission adopte les amendements identiques.*

*Puis elle examine l'amendement CD160 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de mieux tenir compte des avis qui auront été formulés sur le schéma, notamment en amont de l'enquête publique. Cela va dans le sens des mesures que nous avons adoptées et qui sont contenues dans le texte relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement dont Mme Sabine Buis était rapporteure et qui visaient à une bonne prise en compte des observations recueillies.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle CD162 du rapporteur pour avis.*

*Elle examine alors l'amendement CD163 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a introduit la possibilité pour la région de passer une convention avec les collectivités infrarégionales pour la mise en œuvre du SRADDT. Je propose de supprimer le dispositif adopté par le Sénat car je le trouve mal formulé, mal équilibré, mais cela mérite qu'on y réfléchisse. Je crois que le rapporteur du texte, Olivier Dussopt, réfléchit à un mécanisme qui permettrait de mieux articuler le SRADDT avec les collectivités infrarégionales. Je maintiens cet amendement, mais je réfléchis déjà – et j'en discuterai avec le rapporteur au fond – à une position plus équilibrée.

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

*La Commission en vient à l'amendement CD164 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** En plus du veto évoqué plus haut, le Sénat a introduit la possibilité de remettre en cause le SRADDT lors de chaque renouvellement du conseil régional... Permettre la remise en cause d'un document de planification à chaque échéance électorale, ce serait une première dans le droit des collectivités territoriales ! Je vous propose de renoncer à ce dispositif qui pose un problème de sécurité juridique, mais également de confiance à l'égard des acteurs, des organismes concernés par le SRADDT, et d'en rester à un système de révision possible à l'échéance prévue du SRADDT dans les conditions habituelles du droit commun.

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

*La Commission est saisie de l'amendement CD165 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement tire les conséquences de l'amendement précédent.

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

*Puis elle examine l'amendement CD166 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de l'amendement que nous avons évoqué en début de discussion avec MM. François-Michel Lambert et Arnaud Leroy sur les dispositions transitoires à propos du SRCE.

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

Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD167 et CD169 du rapporteur pour avis.

La Commission examine l'amendement CD168 du rapporteur pour avis.

**M. le rapporteur pour avis.** Le Gouvernement avait prévu que le SRADDT serait adopté dans un délai de trois ans. Le Sénat a ramené ce délai à dix-huit mois. Je propose de le fixer à deux ans.

La Commission **adopte** l'amendement.

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 6 ainsi **modifié**.

**Article 6 bis A (art. L. 114-1 à L. 114-6 [nouveaux], L. 121-10 et L. 141-6 du code de l'urbanisme) : Chartes régionales d'aménagement**

La Commission est saisie des amendements identiques CD134 du rapporteur pour avis et CD68 de M. François-Michel Lambert tendant à supprimer l'article 6 bis A.

**Mme Viviane Le Dissez.** L'article 6 bis A prévoit une charte régionale d'aménagement, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification, d'autant qu'elle rappelle les articles liés à la loi Littoral. Le SRADDT sera suffisant. Il n'y a pas lieu de complexifier les choses et de rajouter encore un nouveau document, en l'occurrence la charte régionale d'aménagement.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je suis entièrement d'accord avec l'argumentation qui vient d'être développée.

**M. François-Michel Lambert.** L'amendement CD68 est défendu.

La Commission **adopte** les amendements identiques, exprimant ainsi un avis **favorable à la suppression** de l'article 6 bis A.

**Article 6 bis (art. L. 122-1-5 du code de l'urbanisme) : Suppression de la transposition dans les schémas de cohérence territoire des dispositions des chartes des parcs naturels régionaux**

La Commission est saisie de l'amendement CD135 du rapporteur pour avis tendant à supprimer l'article 6 bis.

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir l'obligation pour un SCOT de transposer les dispositions pertinentes d'un PNR.

**M. Michel Heinrich.** Vous considérez donc que la charte du PNR vaut SCOT.

**M. le rapporteur pour avis.** Non : nous ne parlons que des dispositions pertinentes.

**M. Michel Heinrich.** Pouvez-vous préciser ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Cette disposition, qui figure dans la loi ALUR, a été supprimée par le Sénat. Il vous est proposé de revenir au texte de la loi ALUR, lequel prévoit que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT prenne en considération les dispositions précises des chartes de PNR dans leur composante urbanistique à laquelle fait référence la notion de dispositions pertinentes et de délimitation cartographique établie à une échelle adaptée dans la déclinaison dans les PLU et les cartes communales. Cette disposition, qui avait été travaillée avec les différents ministères, avait été adoptée après de longs débats. Il s'agit bien de la prise de compte de dispositions pertinentes des chartes des parcs dans les documents d'orientation et d'objectifs des SCOT, autrement dit d'une situation assez particulière.

**Mme Geneviève Gaillard.** Et qui paraît logique.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je suis président d'un PNR depuis plusieurs années et je peux vous dire, monsieur Michel Heinrich, que les PNR sont une réalité dans les territoires.

**M. Michel Heinrich.** Ce n'est pas moi qui vous dirai le contraire, monsieur le président !

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** On compte actuellement une dizaine de projets de parcs, preuve que l'outil PNR intéresse les élus et les territoires.

**M. Michel Heinrich.** Je veux poser une question qui n'a rien à voir avec cet amendement : le SRADDT sera-t-il le document prescriptif le jour où un nouveau parc se créera ?

**M. le rapporteur pour avis.** Je vous ferai la même réponse que tout à l'heure sur les documents sectoriels. Les procédures d'élaboration du PNR n'ont pas été modifiées par ce dispositif et elles ne le seront pas, non plus que ses effets juridiques. Par conséquent, le PNR élaboré devra intégrer le rapport de prise en compte entre PNR et SRADDT tel que nous l'avons adopté – malgré votre désaccord.

*La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 6 bis.*

**Article 7 (art. 34 et 34 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et art. L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports) : Dispositions transitoires relatives aux anciens schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.*

**Après l'article 7**

*La Commission est saisie de l'amendement CD136 du rapporteur pour avis, tendant à créer un article additionnel après l'article 7.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il vous est proposé de transférer aux régions la compétence espaces naturels sensibles (ENS) aujourd'hui exercée par les départements en retenant les modalités de compensation prévues par le projet de loi, notamment à l'article 37.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 8 (art. L. 1221-2, L. 1231-6, L. 3111-1, L. 3111-2 et L. 5431-1 du code des transports) :** *Transfert de la compétence des transports routiers non urbains et des transports scolaires des départements aux régions*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Aucune amendement déposé sur cet article n'est défendu.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.*

### **Après l'article 8**

*La Commission examine l'amendement CD70 de M. François-Michel Lambert, tendant à créer un article additionnel après l'article 8.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement permet aux régions d'instaurer une taxe additionnelle au péage de transit poids lourds sur des tronçons de route situés sur leur territoire, dans la limite d'un plafond. Cette taxe permettrait de donner aux collectivités une marge de manœuvre financière pour mettre en place une politique de mobilité à leur échelle.

Cet amendement fait suite aux différentes annonces du Gouvernement, après la suspension de l'écotaxe, d'une approche plus régionale. Nous proposons de l'anticiper et de la définir ici clairement.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends bien la proposition de notre collègue visant à créer une taxe additionnelle au péage de transit poids lourds qui viendrait en remplacement de l'écotaxe qui a suscité de nombreux débats, en particulier au sein de notre commission. Je reprendrai les arguments qui ont été évoqués sur la régionalisation de l'écotaxe dans le cadre de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds présidée par notre président, Jean-Paul Chanteguet. La mission n'avait pas souhaité aller vers la régionalisation, dispositif complexe. Je crois surtout que cette question doit être abordée dans le cadre d'un texte de nature financière et non dans celui-ci, qui a une vocation institutionnelle.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Sans oublier une autre difficulté : le péage de transit poids lourds n'existe plus...*(Sourires)*

**M. Philippe Bies.** Monsieur le rapporteur, je ne suis pas convaincu qu'une telle mesure ne puisse pas figurer dans le présent texte. Je travaille actuellement à l'élaboration d'un dispositif que j'appelle « *contribution territoriale transport* ». Je rappelle aussi que le Président de la République a engagé les régions, notamment la Lorraine et l'Alsace, à expérimenter des dispositifs de ce genre. Certaines régions se retrouvent actuellement dans des situations très particulières compte tenu notamment des flux de véhicules qui passent le

long de la frontière. Je suis convaincu que la régionalisation reste possible, à condition qu'elle soit bien ciblée, qu'elle n'ouvre pas un nouveau débat et qu'elle n'effraie pas ceux que l'on a pu rassurer. Je présenterai sans doute un amendement en séance publique, qui prendra place dans un article ultérieur.

**M. François-Michel Lambert.** Je vais retirer mon amendement, mais j'indique d'ores et déjà que je le présenterai en séance publique – j'espère que nous pourrons le retravailler ensemble.

J'ai bien aimé le travail marketing que vous avez fait dans votre région, monsieur Bies, sur la sémantique, c'est-à-dire la capacité à capter sur des flux de transit les moyens d'aider les régions, les territoires à renforcer leurs infrastructures. On ne peut pas reporter cela *ad vitam aeternam*. Nous y reviendrons dans l'hémicycle.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous avons tranché la question provisoirement. Si le dispositif de péage transit poids lourds est suspendu, la base juridique existe encore. Nous avons du grain à moudre d'ici à la séance publique.

**M. Philippe Bies.** D'autant que les portiques existent toujours, et ils appartiennent dorénavant à l'État.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il n'y a pas que cela qui appartient à l'État... Je ne me suis pas encore remis de cette affaire ! (*Rires*)

*L'amendement est retiré.*

#### **Article additionnel après l'article 8**

*La Commission examine l'amendement CD139 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de transférer à la région un résidu de compétence ferroviaire relevant du département pour les lignes ferroviaires d'intérêt local qui peuvent encore résulter de la compétence départementale. Ce sujet avait déjà été évoqué lors de l'examen du projet de loi portant réforme ferroviaire, et le ministre chargé des transports avait renvoyé le problème à ce texte. Comme le Gouvernement n'a pas réglé la question dans son projet initial, nous souhaitons le faire à travers cet amendement.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il est dommage qu'il ne puisse pas y avoir une procédure de négociations entre les différentes collectivités. Un certain nombre de voies ferroviaires sont utilisées par les départements pour des opérations bien précises ou, par exemple, pour éviter les crues, les voies ferrées jouant le rôle de digue le long des rivières. À partir du 1<sup>er</sup> juillet, les digues seront de la compétence des EPCI. Il serait peut-être judicieux de vérifier, avant le transfert, que ces voies ferroviaires ne servent pas à autre chose et qu'elles ne relèvent pas de la compétence d'une autre collectivité.

**M. le rapporteur pour avis.** La réflexion sur les modalités de transfert est en cours. Le Gouvernement souhaite encadrer le transfert, dans le sens que vous indiquez d'ailleurs. Sur un plan strictement juridique, nous n'avons guère de choix : ou bien nous maintenons la rédaction issue du Sénat, ou bien nous opérons le transfert. Et c'est ce que nous faisons pour lancer la discussion, en particulier avec le Gouvernement.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 9 [supprimé] (art. L. 2213-1, L. 2512-13, L. 2521-2, L. 3131-2, L. 3221-4, L. 3321-1, L. 3332-2, L. 3542-1, L. 3641-2, L. 4141-2, L. 4231-4, L. 4231-4-1 [nouveau], L. 4271-1 [nouveau], L. 4271-2 [nouveau], L. 4321-1, L. 4331-2, L. 4437-3, L. 5215-20, L. 5215-31, L. 5216-5, L. 5217-2, L. 5219-1 et section 2 du chapitre III du titre Ier du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales ; intitulé du titre III et articles L. 111-1, L. 112-3, L. 114 3, L. 116-2, L. 116-3, L. 119-1, L. 121-1, L. 122-5, L. 123-2, L. 123-3, L. 131-1, L. 131-2, L. 131-3, L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6, L. 131-7, L. 131-8, L. 151-1, L. 151-2, L. 153-1, L. 153-2, L. 153-3 et L. 153-4 du code de la voirie routière, art. L. 110-2, L. 411-1, L. 411-3 du code de la route, art. L. 121-18, L. 131-3, L. 131-5, L. 131-7 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime et art. 10 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole) : *Transfert aux régions et aux métropoles de la voirie départementale***

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** L'article 9 a été supprimé par le Sénat.

*La Commission examine l'amendement CD124 du rapporteur pour avis tendant à rétablir l'article 9.*

**M. le rapporteur pour avis.** Nous en venons à la voirie départementale, débat épineux qui s'est conclu au Sénat par le refus de tout transfert. Je vous propose une solution qui repose sur le volontariat des collectivités intéressées, à l'exception des voiries intégrées dans les aires métropolitaines où le transfert serait automatique.

Je suggère que les régions et les départements se mettent autour de la table pour identifier ceux des itinéraires routiers qui, parce qu'ils sont traversants, structurants, parce qu'ils sont à l'évidence de nature interdépartementale, méritent d'être classés d'intérêt régional et faire l'objet d'un dispositif de convention. Je préfère cette situation au transfert automatique préconisé dans la version retenue par le Sénat ou au rejet complet de tout transfert.

L'idée est bien de faire en sorte que le département, en association avec les régions, identifie les itinéraires qui mériteraient d'être gérés, confiés à une échelle interdépartementale, par conséquent régionale.

**M. Philippe Duron.** Si cette idée de concertation est sympathique, elle n'est pas réaliste. Les départements ont d'ores et déjà des services de maintenance et d'entretien des routes. Ce serait contre-productif et assez coûteux d'obliger les régions à avoir leurs propres centres d'exploitation à côté de ceux des départements. La logique économique devrait pousser, soit au transfert, soit au maintien, mais pas à ce partage qui ne va dans le sens ni de la cohérence ni de l'économie.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je rebondis sur les propos de notre collègue : le choix a été fait de maintenir les départements. Dès lors, ils ont une compétence forte, celle des routes départementales, ils ont organisé des services pour ce faire, dans leur cadre territorial. Donner cette compétence aux régions nécessiterait qu'elles restructurent complètement ces services à l'échelle d'un autre territoire, à plus forte raison demain dans les grandes régions, ce qui n'apporterait rien.

En d'autres temps, les régions ont été dégagées de cette compétence qui n'appartient plus qu'aux départements et à l'État pour certaines voiries importantes. Le dispositif proposé ne fera que compliquer les choses et alourdir le coût. Et je ne suis pas sûr que la voirie sera améliorée si les décisions sont prises dans les capitales régionales. Une voirie, cela s'entretient ; il est plus facile de gérer le déneigement des routes au niveau départemental que régional. Pour le coup, il me semble que le Sénat avait bien travaillé.

**M. Philippe Bies.** Je partage les propos tenus par Philippe Duron : soit on transfère, soit on maintient, mais on ne partage pas. Ce n'est pas un problème de proximité : il n'est pas question de rassembler toutes les déneigeuses au chef-lieu de région... (*Sourires*)

La question est avant tout économique. Ou bien les routes restent du ressort des départements afin de leur conserver quelques compétences visibles, comme on l'a fait pour les collèges, ou bien on les transfère aux grandes régions dans un souci d'efficacité économique.

**Mme Sophie Rohfritsch.** Le même raisonnement vaut pour les métropoles. Je ne vois pas ce qui militerait en faveur du transfert automatique aux métropoles, sauf dans le cas précis de Lyon où la question a d'ores et déjà été réglée directement. Les métropoles ne sont pas équipées pour gérer les routes départementales, même dans l'hypothèse d'un éventuel accord entre les deux strates.

**Mme Geneviève Gaillard.** Si j'ai bien compris, la région est compétente en matière d'intermodalité. Il y aurait donc une cohérence à leur transférer les routes. Sinon, j'ai peur que cela devienne un peu compliqué : à voir comment se passent les débats entre les départements et les régions, les discussions risquent de s'éterniser... (*Sourires*)

**M. Michel Heinrich.** Je me demande comment les très grandes régions que l'on vient de créer pourraient gérer les voiries départementales. La position du Sénat est assez sage. Souvenez-vous du temps qu'il a fallu pour transférer les personnels de l'État aux départements ! Et là, il s'agit de remonter la compétence au niveau de la région...

**M. Philippe Bies.** C'est moins difficile.

**M. Michel Heinrich.** Pour les grands axes, cela peut se comprendre, mais comment sera gérée une petite route départementale par une région qui comprendra vingt ou vingt-deux départements ?

**Mme Catherine Beaubatie.** Nous étions tous d'accord pour confier aux régions le soin de mettre au point et d'animer les schémas ferroviaires. Il me paraît donc plus pertinent de laisser les routes de la compétence du département. Et cela éviterait peut-être une mise en concurrence entre deux systèmes de transport.

Il y a quelques années, lorsqu'il a fallu transférer des personnels d'État dans les régions, aligner les primes, etc., on a bien vu les coûts que cela a induits. Ce serait un mauvais signe que de transférer ces routes départementales dans le giron des régions dont ce n'est pas la pratique. Et cela pourrait entrer en concurrence avec le réseau ferré. Je voterai contre cet amendement.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il ne faut pas oublier que la compétence des élus des deux collectivités est différente. Contrairement au conseiller régional, élu sur un scrutin de liste, le conseiller départemental est élu d'un canton qu'il connaît, et le binôme n'y changera rien ; du

fait de sa plus grande proximité, il a une capacité plus grande à pouvoir réagir. Vous savez bien que les routes départementales font partie des principaux soucis des maires ruraux, et un des premiers sujets qu'ils abordent avec leur conseiller général. C'est une compétence de terrain, qui doit rester au département.

**M. le rapporteur pour avis.** Revenons au sujet : il n'est question en la circonstance que des itinéraires à taille interdépartementale et qui posent d'un département à l'autre des problèmes de maintenance et de continuité, y compris en termes d'équipements et de sécurisation. Il me semblait que donner la possibilité aux collectivités intéressées d'identifier elles-mêmes ceux de ces itinéraires qui méritaient d'être portés à l'échelon régional pouvait dépasser les clivages constatés depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois, entre la vision départementaliste et la vision régionaliste. Cet amendement proposait donc un compromis.

Je vous propose de retirer cet amendement, car nous ne savons pas quelle est la position du Gouvernement en la matière, la discussion étant en cours en commission des lois.

Cela étant, je préviens nos collègues qui défendent une vision un peu trop départementaliste que nous ne pourrions en rester à la position de repli du Sénat qui n'apporte aucune solution aux problèmes posés par ces itinéraires structurants, traversants ou interdépartementaux.

*L'amendement CD124 est retiré.*

*La Commission émet alors un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 9.*

**Article 10 (art. L. 6311-1 du code des transports) : Décentralisation des aérodromes**

*La Commission examine l'amendement CD 171 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'article 10 du projet de loi rouvre la possibilité de transférer un certain nombre d'aérodromes civils aux collectivités territoriales qui en font la demande.

La loi du 13 août 2004 l'avait déjà ouverte jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Depuis cette période, la possibilité de transfert est fermée. Nous souhaitons la rouvrir mais en calant précisément le dispositif sur le celui initial prévu par la loi de 2004.

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

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 ainsi **modifié**.*

**Article 11 [supprimé] (art. L. 5314-1, L. 5314-2, L. 5314-3, L. 5314-4, L. 5314 8, L. 5314-11, et L. 5723-1 du code des transports, art. L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2122-17 et L. 2122-18 du code général de la propriété des personnes publiques et art. L. 341-5 du code du tourisme) : *Transfert des ports maritimes et intérieurs des départements aux autres collectivités territoriales***

*La Commission est saisie de l'amendement CD137 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir le transfert aux régions des ports maritimes et intérieurs relevant du département, dans les conditions prévues dans le projet de loi initial du Gouvernement.

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

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption l'article 11 ainsi **modifié**.*

## **TITRE II – DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES**

### **Chapitre I<sup>er</sup> – Des regroupements communaux**

**Article 14 (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales) :**  
*Relèvement du seuil minimal de constitution des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et révision des schémas départementaux de coopération intercommunale*

*La Commission examine dans une discussion commune les amendements CD174 du rapporteur pour avis, CD80 de M. François-Michel Lambert, CD1 de Mme Sophie Rohfritsch, CD53 de M. Martial Saddier et CD176 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Mes amendements CD174 et CD176, tout comme les amendements CD177 et CD187 que je vous proposerai après l'article 14, traitent du seuil de population dans les intercommunalités. Je vais donc en faire une présentation globale pour que vous ayez une vision d'ensemble du dispositif.

L'amendement CD174 propose de rétablir le seuil minimal à 20 000 habitants. Sensible aux réserves exprimées – et qui ont été si bien entendues au Sénat que le seuil a été supprimé –, je vous propose une série de dérogations qui permettent d'assouplir l'objectif initial. J'essaie de tenir compte de tous les avis, sachant que ce seuil de 20 000 habitants est jugé trop élevé par certains – les territoires ruraux et peu denses – et trop faible par d'autres.

Pour ma part, je trouve qu'il s'agit avant tout de trouver une échelle d'action pertinente : l'arrondissement, le SCOT, le pays, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) que nous avons créés dans le cadre de la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Ce qui m'amène à vous proposer une série de dérogations.

L'une d'elles consiste à prévoir une clause de report ou de repos pour les EPCI qui sortent, aux termes de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, d'une période

de regroupement entre 2012 et 2014. Il s'agit d'éviter que ces EPCI n'entrent dans une nouvelle phase de regroupement qui les ferait passer à 20 000 habitants. En revanche, je propose un plancher à 15 000 habitants pour celles approchant du seuil de 20 000 et qui devraient repartir dans un processus long et coûteux, y compris sur le plan des politiques publiques. Je préconise donc une période de repos pour les EPCI dont la population est comprise entre 15 000 et 20 000 habitants, la question de leur regroupement ne se posant qu'au prochain renouvellement municipal, c'est-à-dire en 2020. Ce sera l'objet de l'amendement CD187 que j'ai déposé après l'article 14.

La deuxième tend à permettre au préfet de déroger au seuil de 20 000 habitants et de proposer un seuil inférieur qui tienne compte des spécificités locales, sauf si la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) devait s'y opposer. C'est l'objet de l'amendement CD176.

La troisième dérogation, étudiée avec Jean-Yves Caullet, vise à identifier une échelle de regroupement des intercommunalités plus pertinente. Il s'agit de permettre à tout EPCI de moins de 20 000 habitants mais membre d'un PETR de plus de 20 000 habitants, de reporter l'application de la mesure. Le PETR, fédération d'intercommunalités qui peut compter 60 000 ou 70 000 habitants, est une échelle d'action beaucoup plus large. Le président du conseil syndical peut proposer aux EPCI de fusionner, leur laissant ainsi la possibilité de ne pas tomber sous le coup du seuil : de toute façon, leur échelle de projets à moyen et long terme est bien au-delà de 20 000 habitants. Ce sera l'objet de l'amendement CD177 que j'ai déposé après l'article 14.

En résumé, je vous propose de rétablir un seuil minimum de population, en prévoyant trois dérogations : une clause de repos pour les établissements qui sortent d'une période de regroupement ; le PETR pour celles qui recherchent une échelle d'action supérieure ; la possibilité laissée au préfet de proposer un seuil inférieur à 20 000 habitants, sauf avis négatif de la CDCI.

**François-Michel Lambert.** Mon amendement CD80 est défendu.

**Mme Sophie Rohfritsch.** À l'alinéa 7, nous proposons de remplacer la notion de « doubles emplois » par celle de « rationalisation » des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants. La formulation actuelle va inciter les préfets à supprimer des syndicats intercommunaux, clairement identifiés comme les groupements à abattre... Or le fonctionnement des regroupements peut être rationalisé autrement que par ce prisme du « double emploi » trop basique qui ne permet pas d'apprécier, le cas échéant, la qualité du travail d'un syndicat.

**M. le rapporteur pour avis.** Quelques chiffres concernant les syndicats : 13 400 syndicats ; 17 milliards d'euros de budget dont 9 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement ; 5 800 syndicats faisant carrément double emploi, puisque leurs frontières correspondent exactement à celles d'EPCI existants. La rationalisation indispensable passe par la suppression des doubles emplois. Je ne vois pas comment procéder autrement.

La question sous-jacente qui transparaît clairement dans ces amendements et notamment dans celui de notre collègue Lambert est celle-ci : n'allons-nous pas faire exploser les syndicats départementaux ? Au Sénat, tous les amendements ont été déposés par des présidents de syndicats – notamment d'électrification – départementaux. Non, ce ne sont pas les syndicats départementaux qui sont *a priori* visés par la rationalisation ; au contraire, car

leur taille et leur cohérence justifient leur existence. Nous visons ceux qui sont trop petits ou qui ont une taille correspondant exactement à celle des EPCI. Le représentant de l'État s'intéressera au mode de fonctionnement des syndicats : sont-ils efficaces, transparents ? Si je comprends votre inquiétude, je ne peux absolument pas être d'accord avec votre proposition. Il faut maintenir la référence aux doubles emplois, sous peine de perdre l'objectif de rationalisation. Je suis donc défavorable aux amendements CD80 et CD1.

**Mme Sophie Rohfritsch.** Je proposais d'instaurer un critère qualitatif et non pas purement quantitatif. Cette notion de « doubles emplois » n'a rien à faire dans un texte de loi ; nous devons nous intéresser à la qualité du service et du fonctionnement d'un syndicat pour juger du bien-fondé de son existence ou de sa coexistence avec un EPCI qui interviendrait dans le même secteur. C'est la qualité du service qui compte.

**M. Jean-Marie Sermier.** Nous devons faire confiance aux élus locaux qui travaillent depuis l'adoption de la loi de 1992, c'est-à-dire depuis vingt-deux ans, à la création d'EPCI. La loi oblige chaque commune à faire partie d'un EPCI et a fixé des seuils de population, même si des dérogations ont été prévues. Depuis 1992, les maires ont travaillé d'arrache-pied à développer l'intercommunalité, encouragés dans cette voie par les incitations financières accordées par les gouvernements successifs, de quelque bord qu'ils aient été.

Il s'agit maintenant d'amplifier ce mouvement en adoptant ce seuil de 20 000 habitants. Ma première critique porte sur la forme : votre amendement propose de remplacer 5 000 par 20 000 alors que le seuil a été purement et simplement supprimé par le Sénat... Sur le fond, les petites communautés de communes, le plus souvent situées dans des départements ruraux, auront du mal à atteindre ce seuil. Il sera certes possible de descendre à des niveaux inférieurs à 10 000 habitants mais il faudrait aussi tenir compte d'un autre critère essentiel : la surface. Certaines structures ne représentant quelques milliers d'habitants couvrent plusieurs dizaines de communes.

Le Jura – exemple qui peut se décliner très facilement – compte 544 communes et 25 EPCI. Imaginez le travail effectué au cours des dernières années ! Des services à la population se sont mis en place. Le fait d'agrandir les communautés de communes ne permettra pas d'avoir plus de projets structurants dans les zones rurales, mais aboutira à éloigner la prise de décision de la population. En fait, les syndicats vont être confortés. Des services comme les cantines, l'assainissement ou l'eau potable sont souvent gérés par de petites structures, qui correspondent à des bassins de vie dont le nombre d'habitants peut être modeste. Le fait d'obliger au regroupement de bassins de vie va pousser les maires à travailler ensemble et à créer de nouvelles collectivités.

Dans les départements que je connais bien, je ne connais aucun syndicat qui ait subsisté en ayant exactement le même périmètre que l'EPCI dans lequel il est inclus. S'il en existe, la législation actuelle permet d'ores et déjà au préfet et à la CDCI de les supprimer ; il n'y a pas besoin de loi supplémentaire. Mais j'y insiste : ce seuil de 20 000 habitants va provoquer une désorganisation des services publics en zone rurale et la création de nouvelles structures parce que les EPCI ne feront pas tout.

**M. Yves Nicolin.** Contrairement à Jean-Marie Sermier, je suis assez favorable au seuil des 20 000 habitants mais, comme Sophie Rohfritsch, je voudrais revenir sur la notion de « doubles emplois ». Pouvez-vous nous en donner une définition, monsieur le rapporteur, puisque vous vous refusez de la remplacer par « rationalisation » ? Pour ma part, je vous propose la définition du dictionnaire : « *Tout ce qui est répété de façon inutile, qui est*

*superflu, qui répond à un besoin déjà satisfait.* » C'est aussi la définition de « rationalisation », ce terme ayant en outre l'avantage d'être plus clair et plus adaptable.

**M. le rapporteur pour avis.** Relisez l'alinéa concerné : si l'on adoptait votre formulation, le texte ne serait plus du tout lisible et, pour le coup, il nous faudrait un dictionnaire pour mieux comprendre. Rappelons que 5 800 des 13 400 syndicats existants sont intégralement compris dans le périmètre d'un seul EPCI. Dans 5 800 des cas, les frontières du syndicat et de l'EPCI sont les mêmes. C'est considérable ! Le terme « doubles emplois » permet de souligner l'objectif visé – éliminer les doublons, notamment en termes de périmètre – et il est moins vague que celui de « rationalisation ».

**M. Philippe Bies.** Comme le rapporteur, je pense que la notion de « doubles emplois » est beaucoup plus claire dans le cas qui nous occupe. En revanche, tout n'a pas forcément été très clair s'agissant de la manière dont le Gouvernement souhaitait organiser les territoires, jusqu'au discours du Premier ministre au Sénat le 28 octobre. Nous devons rester dans l'esprit et la logique du projet du Gouvernement au travers de trois textes – MAPTAM, réforme des régions et projet de loi NOTRe – où les intercommunalités occupent une place importante. Il s'agit de les développer et de les renforcer en tant qu'échelon incontournable dans nos territoires. C'est pourquoi je suis favorable au rétablissement du texte initial du Gouvernement. Nous devons fixer un cap – 20 000 habitants – tout en restant à l'écoute des territoires. Comme le disait Sylvia Pinel lors de la séance précédente, il ne faut pas opposer les territoires mais il faut trouver une réponse adaptée à chacun. Les amendements proposés par notre rapporteur répondent tout à fait à cette préoccupation.

**M. Guillaume Chevrollier.** Nombre de nos concitoyens nous demandent de modérer notre production législative car ils aspirent à davantage de stabilité juridique. S'agissant de la taille minimum des EPCI, le seuil des 5 000 habitants a été imposé en 2010 et certaines intercommunalités en sont encore à la période de rodage. Or l'article 14 prévoit une nouvelle refonte de la carte et impose un seuil des 20 000 habitants. Pourquoi définir un seuil dans la loi au lieu de faire confiance au bon sens des élus locaux qui connaissent bien les spécificités de leur territoire ? Pourquoi définir un seuil si élevé qui ne correspond pas aux réalités de tous les départements ruraux et urbains ? Pourquoi forcer la main ? Il faut certes une réforme et des restructurations, mais pas à marche forcée dans ces conditions.

**M. le rapporteur pour avis.** Je veux bien que nous discutons de la position gouvernementale telle qu'elle a été exprimée dans le projet initial, mais je maintiens que ma proposition répond à vos préoccupations : rétablir le seuil de 20 000 habitants pour tenir compte de l'objectif de rationalisation fixé par le Gouvernement, mais en prévoyant trois dérogations possibles.

La première consiste en une clause de repos pour les EPCI dont la population est comprise entre 15 000 et 20 000 habitants et qui sortent, aux termes de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, d'une période de regroupements achevée entre 2012 et 2014. Ce n'est pas un long sommeil, mais seulement une sieste qui va durer jusqu'aux prochaines élections municipales de 2020.

Une deuxième dérogation est prévue pour tenir compte des spécificités locales et notamment de la densité de population, sachant que les zones de montagnes font l'objet de mesures particulières qui devraient être rétablies en commission des lois. Le préfet pourra proposer un seuil inférieur à 20 000 habitants, sauf si la CDCI s'y oppose.

La troisième concerne les EPCI de moins de 20 000 habitants qui font partie d'un PETR de plus de 20 000 habitants. Ils pourront déroger à la règle car ils appartiennent à une fédération d'intercommunalités à une échelle plus large, qui peut être celle d'un SCOT – dans la circonscription que je représente, il s'agit quasiment du périmètre de l'arrondissement et d'un SCOT.

Vous intervenez sur la proposition gouvernementale, mais je préférerais que nous discutons des amendements que je vous soumetts pour l'aménager.

**M. Michel Heinrich.** Quelle est la position du Gouvernement concernant les trois dérogations que vous proposez ?

**M. le rapporteur pour avis.** Je la connaîtrai lorsque j'irai en commission des lois...  
(*Sourires*)

**M. Yves Nicolin.** Maire de Roanne, président d'une agglomération de 100 000 habitants, je suis un fervent défenseur des regroupements intercommunaux et j'approuve la création d'un seuil de 20 000 habitants, mais je voudrais témoigner d'un traumatisme vécu dans ma région. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, nous sommes passés d'une communauté de six communes comptant 73 000 habitants à une communauté de quarante communes totalisant 101 000 habitants. Les conseils municipaux de vingt communes ont démissionné pour marquer leur opposition. De nouvelles élections ont eu lieu avant l'élection générale, et les choses sont rentrées dans l'ordre : la communauté d'agglomérations fonctionne.

Nous sommes dans un PETR dans lequel certaines communautés de communes regroupent moins de 5 000 habitants. La dérogation que vous prévoyez ne rend pas service au regroupement des intercommunalités. Il y aura toujours des gens qui voudront rester entre eux et, malheureusement, ces territoires sont à la dérive parce qu'ils n'ont plus aucun moyen d'assumer leurs responsabilités notamment en matière de développement économique. De grâce, ne permettez pas de déroger au seuil au motif que l'EPCI appartient à un PETR, sinon nous ne ferons pas avancer les regroupements intercommunaux.

**M. le rapporteur pour avis.** Comme je propose plusieurs amendements, je vous suggère de voter en faveur de celui qui rétablit le seuil de 20 000 habitants et de voter contre les autres.

**M. Yannick Favennec.** Au moment où l'on nous parle beaucoup de chocs de simplification, je me demandais si toutes ces dérogations n'allaient pas ajouter de la complexité à la complexité. Comme mes collègues, je m'interroge aussi sur la position qu'adoptera le Gouvernement à l'égard de vos amendements.

**Mme Geneviève Gaillard.** Pour ma part, je suis favorable à la dérogation concernant les PETR car elle peut permettre de faire progresser l'idée d'un regroupement dans les intercommunalités qui ne sont pas encore prêtes.

**M. Martial Saddier.** Mon amendement CD53 concerne les communes nouvelles. En la matière, la démarche soutenue par toutes les tendances de l'Association des maires de France (AMF) – que ce soit l'ancien président Jacques Pélissard ou la nouvelle équipe – repose sur le consensus et le volontariat : tout projet de création de commune nouvelle doit émaner des communes.

Or, sur le terrain, on voit que certains représentants de l'État sont tentés de se dispenser du volontariat et de donner des injonctions par le biais du projet de SDCI, en affichant des communes nouvelles. Ce faisant, ils vont à l'encontre de la volonté du législateur et de la proposition de loi soutenue par l'AMF.

C'est pourquoi mon amendement clarifie la prise en compte des communes nouvelles dans le SDCI en précisant qu'il s'agit de celles dont la création est déjà arrêtée par décision préfectorale. Le volontariat est la base du succès des communes nouvelles, lesquelles s'inscrivent dans une démarche nécessaire et intéressante pour notre pays.

**M. le rapporteur pour avis.** Cette précision est extrêmement utile et je donne un avis favorable à cet amendement CD53.

**M. Martial Saddier.** Le Gouvernement, la majorité et le rapporteur se sont-ils intéressés au délai du 31 décembre 2015 prévu pour la révision des SDCI ? Cette date ne pourra plus être respectée en raison de l'entrée en vigueur des nouvelles règles issues de la loi NOTRe. Cette question mériterait d'être posée au Gouvernement et il faudra envisager un report de la révision des SDCI.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous avons pris note.

**M. le rapporteur pour avis.** La date de révision des SDCI étant fixée au 31 décembre 2016 – et non pas 2015 –, il n'y a pas de problème.

*La Commission adopte l'amendement CD174.*

*Elle rejette successivement les amendements CD80 et CD1.*

*Elle adopte alors successivement les amendements CD53 et CD176.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 ainsi modifié.*

#### **Après l'article 14**

*La Commission adopte successivement les amendements CD177 et CD187 du rapporteur pour avis précédemment défendus, portant articles additionnels après l'article 14.*

**Article 15 bis (art. L. 122-3 du code de l'urbanisme) : Périmètre d'un schéma de cohérence territoriale au-delà d'un seul établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**

*La Commission examine l'amendement CD178 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de revenir sur l'abrogation de l'interdiction de réaliser des SCOT qui correspondraient uniquement au périmètre d'un EPCI. Nous considérons que, par définition, un SCOT a vocation à être supra-intercommunal.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il n'est pas question d'un SCOT en tant que tel : il s'agit, pour les EPCI, de pouvoir réaliser un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) valant SCOT. Une collectivité locale, petite par le nombre de ses habitants mais grande par sa surface, pourrait ainsi avoir un document d'urbanisme efficace qui définisse aussi des orientations. Pour ma part, je pense que le Sénat a bien travaillé sur cet article.

**M. Michel Heinrich.** Comme mon collègue, je pense que le Sénat a eu raison de revenir sur cette interdiction. Nous nous sommes rendu compte que nombre de SCOT ont permis la réalisation d'intercommunalités plus grandes, allant parfois jusqu'au périmètre du SCOT lui-même. Il me semble que cette interdiction est contradictoire avec le but affiché du présent texte : favoriser l'agrandissement des intercommunalités. Nous avons de nombreux exemples de SCOT constitués d'intercommunalités qui ont fusionné et votre mesure sera peut-être un frein à ce genre de fusions.

*La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 15 bis.*

**Article 15 ter (nouveau) (art. L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales ; sections I et II [nouvelles du chapitre III du titre II du livre Ier et art. L. 123-21, L. 123-22 et L. 123-23 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU)**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 ter sans modification.*

**Article 17 bis (art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) : Report du calendrier du schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne francilienne**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 bis sans modification.*

**Article 17 decies (nouveau) (art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences pouvant être déléguées aux conseils de territoire**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 decies sans modification.*

**Article 17 undecies (nouveau) (art. L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales) : Métropole d'Aix-Marseille-Provence : pacte de gouvernance, financier et fiscal**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 undecies sans modification.*

**Article 17 septdecies [nouveau] (art. L. 2512 26 [nouveau], sections I et II du chapitre IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie [nouvelles], art. L. 5219-1, L. 5219-2, L. 5219-3, L. 5219-4, L. 5219-5, L. 5219-6, L. 5219-9, L. 5219-10 et L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, art. 1379-0 bis, 1609 nonies C, 1636 B sexies, 1636 B septies, 1636 B decies, 1639 A ter, chapitre IV du titre II de la troisième partie du livre Ier et art. 1656 bis [nouveaux] du code général des impôts, chapitre Ier du titre IV du livre Ier et art. L. 141-9, L. 141-10, L. 141-11, L. 141-12, L. 141-13, L. 141-14, L. 141-15, L. 141-16, L. 141-17 [nouveaux] du code de l'urbanisme, art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation, art. 77 de la loi n° 2009 1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) : Métropole du Grand Paris : modifications des règles relatives au calendrier, au périmètre, au partage des compétences et des ressources fiscales**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis la Commission adopte l'amendement CD22 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis la Commission rejette successivement les amendements CD5 et CD6 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CD7 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement CD8 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CD9 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette successivement les amendements CD10, CD20, CD21, CD11, CD12, CD13, CD14, CD15, CD16, CD17, CD18 et CD19 de M. Jacques Alain Bénisti.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 septdecies modifié.*

**Article additionnel après l'article septdecies : Procédure de révision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte les amendements identiques CD4 de M. Alexis Bachelay et CD23 de M. Yves Albarello.*

**Article 18 A (art. L. 321-13 [nouveau] du code de l'environnement) : Redevance de mouillage dans les aires marines protégées**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 A sans modification.*

**Article 21 bis A (art. L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Mise en place d'un mécanisme de représentation – substitution des communes membres d'un syndicat d'assainissement rejoignant une communauté d'agglomération**

*La Commission examine l'amendement CD138 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le mécanisme de représentation-substitution, mis en place par la loi MAPTAM, est une atteinte à la libre administration des collectivités locales, mais il se justifie pour la compétence « gestion des mœurs aquatiques et de prévention des inondations » au regard des enjeux qu'elle recouvre, qui sont tout à fait particuliers. Le Sénat a souhaité élargir ce mécanisme à l'assainissement – mais pas à l'eau. Je propose de supprimer l'article 21 bis A et de revenir au dispositif de la loi MAPTAM.

*La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis A.*

*En conséquence, l'amendement CD3 tombe.*

**Article 21 bis (art L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des compétences des communautés urbaines et des métropoles aux maisons de services au public**

*La Commission examine l'amendement CD54 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Le présent amendement vise à supprimer la compétence obligatoire attribuée aux communautés urbaines et aux métropoles de création et gestion de « maisons de service au public ». Il n'appartient pas aux collectivités de se substituer à l'État.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable : je ne vois pas pourquoi on établirait une compétence obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines alors qu'elle est optionnelle pour les communautés de communes.

**M. Martial Saddier.** C'est exactement l'esprit de mon amendement.

*La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 21 bis.*

**Article 22 bis B (art. L. 213-12 du code de l'environnement) : Transformation de syndicat mixte en établissement public territorial de bassin ou en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 bis B sans modification.*

## **Chapitre II – Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles**

**Article 23 A (nouveau) (art. L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) :** *Métropole d'Aix-Marseille-Provence : compétences conservées temporairement par les communes et compétence de concession des plages*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 A sans modification.*

## **Chapitre III – Exercice des compétences communales et intercommunales en Polynésie française**

**Article 23 ter (art. L. 2573-27 du code général des collectivités territoriales) :** *Report de l'exercice des compétences des communes de Polynésie française en matière de distribution d'eau et d'assainissement*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 ter sans modification.*

**Article 23 quater (art. L. 2573-30 du code général des collectivités territoriales) :** *Report de l'exercice des compétences des communes de Polynésie française en matière de collecte et de traitement des déchets*

*La Commission examine l'amendement CD123 de M. Jean-Jacques Cottel.*

**M. Jean-Jacques Cottel.** Cet amendement rédactionnel propose l'ajout de la référence manquant à la valorisation multifonctionnelle des déchets.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 quater sans modification.*

## **TITRE III – SOLIDARITÉ ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES**

### **Chapitre II – Amélioration de l'accessibilité des services à la population**

**Article 25 (art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995) :** *Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental*

*La Commission est saisie de l'amendement CD179 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de réintroduire l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, dispositif présent dans la version initiale du projet gouvernemental et qui a été supprimé au Sénat.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle exprime ce faisant un avis favorable au rétablissement de l'article 25 ainsi rédigé.*

**Article 26 (art. 27, 27-2 [nouveau], 30 et 30-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; art. 28, 29 et 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et art. 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) : Création des maisons de services au public**

*La Commission est saisie de l'amendement CD180 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir le texte adopté par la commission des lois du Sénat et supprimé en séance publique, concernant les dispositions relatives aux maisons de services au public.

*La Commission adopte l'amendement et exprime ce faisant un avis favorable au rétablissement de l'article 26 ainsi rédigé.*

### **Chapitre III – Lutte contre la fracture numérique**

**Article 27 (art. L. 1425-1, L. 1425-2 et L. 5722-11 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Principe de cohérence entre les différentes interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de lutte contre la fracture numérique**

*La Commission examine l'amendement CD181 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de donner à la région la possibilité de réaliser un schéma d'aménagement numérique du territoire, pour désigner un chef de file, dans la lignée de la proposition faite par le Gouvernement dans son texte initial.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 ainsi modifié.*

**Article 27 bis (art. 34-8-1 et 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile**

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 bis **sans modification**.

Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle était saisie, ainsi **modifiées**, le groupe UMP votant contre.



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 3 février 2015 à 21 h 15

*Présents.* - M. Alexis Bachelay, M. Serge Bardy, Mme Catherine Beaubatie, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, M. Yannick Favennec, Mme Geneviève Gaillard, M. Michel Heinrich, M. François-Michel Lambert, Mme Viviane Le Dissez, M. Arnaud Leroy, M. Yves Nicolin, M. Philippe Plisson, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Gilles Savary, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard

*Excusés.* - Mme Sylviane Alaux, Mme Chantal Berthelot, M. Christophe Bouillon, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, Mme Florence Delaunay, M. Laurent Furst, M. Christian Jacob, M. Napole Polutélé, M. Gilbert Sauvan, M. Gabriel Serville