

N° 2553

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2529), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
portant nouvelle organisation territoriale de la République,

PAR M. OLIVIER DUSSOPT
Député

TOME 1

Voir les numéros :

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

Assemblée nationale : **2542, 2544, 2545, 2546** et **2549**.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION.....	19
INTRODUCTION.....	25
I. DES RÉGIONS RENFORCÉES ET DOTÉES D'UN NOUVEAU RÔLE STRATÉGIQUE	27
A. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR L'ACTION RÉGIONALE	27
1. La création d'instruments juridiques par le projet de loi initial pour l'exercice des missions spécifiques de la région.....	27
a. La suppression de la clause de compétence générale des régions	27
b. La création du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation.....	27
c. Le recours à un schéma régional de développement touristique	28
d. La définition d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets	29
e. L'institution du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire	29
2. Des dispositions bien accueillies par le Sénat.....	30
a. Un encadrement du processus d'élaboration des schémas.....	30
b. Un renforcement du pouvoir régional dans le domaine économique	31
c. Une décentralisation du service public de l'emploi	31
d. Des dispositions additionnelles répondant à des problématiques spécifiques	32
3. Un texte amélioré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale.....	33
a. Des dispositions approuvées presque sans changement.....	33
b. Des articles additionnels sénatoriaux jugés inopportun	33
c. Un retour mesuré aux dispositions initiales du projet de loi	33
d. Une expérimentation de la décentralisation du service public de l'emploi	34
e. Deux nouvelles compétences reconnues à la région.....	34
B. D'IMPORTANTS TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS	35
1. Les transferts de compétences prévus dans la version initiale du projet de loi	35
2. Des transferts de compétences en grande partie supprimés au Sénat	36
3. La position de votre commission des Lois : le rétablissement de la plupart des dispositions supprimées au Sénat et l'ajout de nouveaux transferts de compétences aux régions.....	36

II. DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES DANS LEUR DIMENSION ET LEURS COMPÉTENCES	37
A. LA PHILOSOPHIE DU PROJET DE LOI INITIAL : UNE RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE POUR DES EPCI MOINS NOMBREUX ET PLUS À MÊME D'EXERCER DES COMPÉTENCES RENFORCÉES	38
1. Le relèvement du seuil démographique des EPCI pour correspondre aux bassins de vie.....	38
a. La nécessité de renforcer la taille des EPCI à fiscalité propre	38
b. Une refonte de la carte intercommunale s'appuyant sur les élus locaux	40
c. Le rétablissement du dispositif de rattachement d'office des communes isolées....	40
2. Une intégration renforcée des communautés de communes et des communautés d'agglomération	41
a. Un moindre recours à l'intérêt communautaire pour la définition des compétences des communautés de communes.....	41
b. L'élargissement des compétences des communautés d'agglomération.....	41
3. Des compléments au régime de transfert des services et des personnels	42
4. De nouvelles compétences en matière d'accessibilité aux services publics	42
B. LES CHOIX OPÉRÉS PAR LE SÉNAT : UNE RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE À CRITÈRES INCHANGÉS ET À CALENDRIER DIFFÉRÉ	42
1. Une révision de la carte intercommunale repoussée d'une année sans relèvement du seuil démographique applicable	43
2. La limitation du renforcement des compétences intercommunales.....	43
3. Les modifications apportées aux réformes récentes relatives aux collectivités territoriales	44
4. L'introduction de dispositions destinées à simplifier l'exercice des compétences communales ou intercommunales	45
C. LES CHOIX OPÉRÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS : RÉTABLIR UN DISPOSITIF ADAPTÉ D'ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX ET RENFORCER À LA FOIS LES COMPÉTENCES ET LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE	46
1. Une refonte de la carte intercommunale selon des critères adaptés à chaque territoire et garantissant le devenir des agents concernés	46
a. Un seuil démographique adapté aux situations des territoires les moins peuplés ...	46
b. Le rétablissement du calendrier initial.....	50
c. L'encadrement de la faculté reconnue au préfet de passer outre le refus des communes membres	50
d. Des garanties pour que les agents suivent la compétence qu'ils contribuent à mettre en œuvre	51
2. La consolidation des compétences des EPCI à fiscalité propre	52
3. L'ouverture temporaire de facultés de créer des EPCI plus intégrés.....	52
4. Le renforcement du caractère démocratique de l'intercommunalité	52

III. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES APPLICABLES AUX MÉTROPOLES.....	53
A. DES AJUSTEMENTS À LA MARGE DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE.....	53
1. Des évolutions initiées lors l'examen en séance publique au Sénat	53
2. Un dispositif très largement approuvé par votre commission des Lois	55
B. UNE PROFONDE RÉFORME DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS....	55
1. Une réforme absente du projet de loi initial, insérée au Sénat par amendement du Gouvernement en séance publique.....	55
a. Le périmètre de la métropole du Grand Paris.....	56
b. Les compétences de la métropole du Grand Paris.....	56
c. La création d'établissements publics territoriaux	58
d. Les relations financières entre la métropole, les établissements publics territoriaux et les communes	59
2. Les modifications apportées par votre commission des Lois	60
C. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES TRANSFÉRÉES AUX MÉTROPOLES.....	61
1. Le dispositif vain adopté par le Sénat	62
2. La restauration du dispositif de transfert par votre commission des Lois	62
IV. LE RÉTABLISSEMENT DES SOLIDARITÉS ET DE L'ÉGALITÉ TERRITORIALE REMISES EN CAUSE PAR LE SÉNAT	62
A. LE RECENTRAGE DES COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT.....	62
1. Les dispositions adoptées par le Sénat s'assimilent à un rétablissement de la clause de compétence générale	63
a. Une extension considérable de la compétence départementale d'ingénierie territoriale.....	63
b. L'adoption d'articles additionnels par le Sénat consacrant la compétence du département dans des domaines variés	63
2. Les modifications apportées par votre commission des Lois : une rationalisation des compétences du département	64
a. L'encadrement de la compétence d'ingénierie territoriale, préservée d'extensions inopportunies mais consacrée dans son essence	64
b. La suppression des compétences sectorielles consacrées par le Sénat	64
B. LE RÉTABLISSEMENT DES DISPOSITIONS FAVORISANT L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES AU PUBLIC.....	65
1. Le dispositif initial supprimé par le Sénat	65
2. Le rétablissement enrichi du dispositif initial par votre commission des Lois.....	65
C. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DESTINÉS À LUTTER CONTRE LA FRACTURE TECHNOLOGIQUE.....	66
1. La suppression par votre commission des Lois des modifications malvenues apportées par le Sénat.....	66

2. Le renforcement de la couverture téléphonique du territoire.....	66
D. LA PRÉSÉRATION ET LA VALORISATION DE COMPÉTENCES PARTAGÉES DANS DES DOMAINES TRANSVERSAUX	67
1. La culture, le sport et le tourisme, compétences partagées dans le cadre desquelles des guichets uniques sont possibles.....	67
2. Le dispositif adopté par le Sénat bouleversant les conférences territoriales de l'action publique, à l'opposé de l'esprit du projet de loi.....	67
3. Les modifications adoptées par votre commission des Lois.....	68
V. L'AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE ET LA FACILITATION DE LA GESTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	68
A. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE FINANCIÈRE	68
1. De nouvelles règles relatives à la transparence de la gestion publique locale confortées par le Sénat	68
2. Des règles relatives à la transparence et à la responsabilité financières précisées par votre commission des Lois.....	70
B. DES MESURES DIVERSES DESTINÉES À FACILITER LE FONCTIONNEMENT ET LA GESTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	71
1. Une simplification du fonctionnement des collectivités initialement axée sur la dématérialisation	72
2. Des mesures complémentaires adoptées par le Sénat pour alléger le fonctionnement des collectivités territoriales.....	72
3. Une volonté appuyée de votre Commission d'amplifier la simplification de la gestion des collectivités territoriales	72
a. La sécurisation des dispositions adoptées par le Sénat	72
b. La reprise de dispositions issues de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales.....	73
c. La recherche d'une gestion facilitée de l'intercommunalité	74
4. L'ajustement des dispositions diverses introduites par le Sénat.....	75
AUDITION DE MME MARYLISE LEBRANCHU, MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE M. ANDRÉ VALLINI, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA RÉFORME TERRITORIALE.....	77
CONTRIBUTION DU GROUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS	107

EXAMEN DES ARTICLES	111
TITRE 1^{ER} – DES RÉGIONS RENFORCÉES	111
Chapitre unique – Le renforcement des responsabilités régionales	111
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 1111-10, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la clause de compétence générale et pouvoir réglementaire des régions	111
<i>Article 2</i> (art. L. 1511-1, L. 4251-12 à L. 4251-17 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 711-8 du code de commerce, art. 5-5 du code de l'artisanat, et art. 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire) : Compétence en matière de développement économique	120
<i>Article 3</i> (art. L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-5, L. 1511-7, L. 2251-1, L. 3231-1 à L. 3231-4, L. 3231-7, L. 3232-1, L. 3641-1, L. 4211-1, L. 4433-12, L. 5217-2 et L. 5621-8 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 122-11 du code des sports) : Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales au profit des régions et attribution aux régions d'une responsabilité de soutien des pôles de compétitivité	134
<i>Après l'article 3</i>	144
<i>Article 3 bis A</i> : Prorogation des mandats des membres des chambres de commerce et d'industrie	145
<i>Article 3 bis B</i> (art. 8 du code de l'artisanat) : Prorogation des mandats des membres des chambres de métiers et de l'artisanat	148
<i>Article 3 bis</i> (art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-11, L. 6123-3, L. 6123-4 et L. 6123-4-1 du code du travail, art. L. 214-13 du code de l'éducation, et article 21 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale) : Compétence en matière de service public de l'emploi	150
<i>Article 3 ter</i> (art. L. 5311-3-1 du code du travail) : Expérimentation régionale relative au service public de l'emploi	158
<i>Article 4</i> (art. L. 131-1, L. 131-3, L. 131-6, L. 131-7, L. 132-1 et L. 132-2 du code du tourisme, art. L. 1111-9 et L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales) : Compétence en matière de tourisme	164
<i>Article 5</i> (art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 541-15, L. 655-6 et L. 655-6-1 du code de l'environnement, art. L. 4424-37 et L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 1636 B <i>undecies</i> du code général des impôts) : Planification régionale en matière de gestion des déchets	170
<i>Article 5 bis</i> (art. L. 541-10 et L. 541-15-2 [nouveau] du code de l'environnement) : Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets	179
<i>Article 6</i> (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)	182
<i>Article 6 bis AA</i> [nouveau] (art. L. 811-7 du code de l'environnement) : Compétence de gestion et de protection de la ressource en eau	205
<i>Article 6 bis A</i> [supprimé] (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	207

<i>Article 6 bis [supprimé]</i> (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	213
<i>Article 7</i> (art. 34 et 34 <i>ter</i> de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et 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	214
<i>Après l'article 7</i>	217
<i>Article 7 bis</i> (art. L. 751-9 du code de commerce) : Schéma de développement commercial	218
<i>Article 7 ter [nouveau]</i> (art. L. 214-12-2 du code de l'éducation) : Compétence de formation des enseignants en langue régionale	220
<i>Article 8</i> (art. L. 1221-2, L. 3111-1, L. 3111-2, L. 3111-7, L. 3111-8, L. 3111-9, L. 3111-10 et L. 5431-1 du code des transports, section 2 du chapitre III du titre I ^{er} du livre II, section 5 [nouvelle] du chapitre IV du titre I ^{er} du livre II, art. L. 213-11, L. 213-12, L. 214-18 [nouveau], L. 214-19 [nouveau] du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3542-1, L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 8221-6 du code du travail) : Transfert de la compétence des transports routiers non urbains et des transports scolaires des départements aux régions	221
<i>Après l'article 8</i>	232
<i>Article 8 bis [nouveau]</i> (art. L. 2112-1 du code des transports) : Transfert des départements aux régions des transports ferroviaires d'intérêt local	232
<i>Après l'article 8</i>	234
<i>Article 9</i> (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 du code rural et de la pêche maritime, sections 2 et 4 du chapitre I ^{er} du titre III du livre I ^{er} et art. L. 131-3, L. 131-5 et L. 131-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure, art. L. 1214-2 du code des transports 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	235
<i>Article 9 bis</i> (art. L. 131-7-1 [nouveau] du code de la voirie routière) : Renforcement des pouvoirs du président du conseil départemental en matière d'élagage des plantations privées	241
<i>Article 10</i> (art. L. 6311-1 du code des transports) : Décentralisation des aérodromes	242
<i>Article 11</i> (art. L. 5314-1, L. 5314-2, L. 5314-3, L. 5314-4, L. 5314-8, L. 5314-11, L. 5314-13 [nouveau], L. 5723-1 et L. 5753-2 du code des transports, art. L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1, L. 4321-1 et L. 4424-22 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	246

<i>Article 12</i> (art. L. 211-1 [nouveau] du code de l'éducation) : Transfert des collèges et des autres compétences scolaires des départements vers les régions	254
<i>Après l'article 12</i>	263
<i>Article 12 bis A</i> (art. L. 214-2 du code de l'éducation) : Compétence des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche	263
<i>Article 12 bis B</i> (art. L. 216-11 [nouveau] du code de l'éducation) : Financement de l'enseignement supérieur et de la recherche par les collectivités territoriales et leurs groupements.....	266
<i>Article 12 bis [supprimé]</i> (art. L. 2223-40 et L. 2223-40-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création de schémas régionaux des crématoriums	267
<i>Article 12 ter</i> (chapitre IV du titre I ^{er} du livre I ^{er} et art. L. 114-1, L. 114-2, L. 114-3, L. 114-4, L. 114-5, L. 114-6, L. 114-7, L. 114-8, L. 114-9, L. 114-10, L. 114-11, L. 114-12, L. 114-13, L. 114-14, L. 114-15, L. 114-16, L. 114-17 [nouveaux] et L. 211-1 du code du sport, art. L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes) : Transfert de l'État aux régions des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive	270
<i>Article 12 quater</i> (chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} et art. L. 115-1 [nouveaux] et L. 211-1 du code du sport) : Transfert de l'État à certaines collectivités territoriales d'équipements affectés au service public du sport et possibilité pour les établissements publics de formation dans le domaine sportif de recruter des assistants d'éducation	280
<i>Article 13</i> (art. L. 4421-1, L. 4422-9-2 [nouveau], L. 4422-10, L. 4422-18, L. 4422-31, L. 4423-1 et L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales et art. L. 380 du code électoral) : Modification du statut de la collectivité territoriale de Corse	282
<i>Après l'article 13</i>	288
<i>Article 13 bis [nouveau]</i> (art. L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales) : Missions des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux	290
TITRE II – DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES	292
Chapitre I^{er} – Des regroupements communaux	292
<i>Avant l'article 14</i>	292
<i>Article 14</i> (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.....	293
<i>Après l'article 14</i>	317
<i>Article 14 bis</i> (art. L. 1424-42 et L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales) : Participation aux frais liés aux interventions du bataillon des marins-pompiers de Marseille et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en-dehors de leurs missions de service public.....	319
<i>Article 15</i> : Dispositif temporaire de refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre	321
<i>Après l'article 15</i>	329

<i>Article 15 bis [supprimé]</i> (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.....	329
<i>Article 15 ter A [nouveau]</i> (art. L. 123-1, L. 123-1-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme) : Simplification des dispositions permettant à un EPCI devenant compétent matériellement ou territorialement d'achever des procédures d'évolution de documents d'urbanisme	331
<i>Article 15 ter B [nouveau]</i> (art. 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) : Relèvement des conditions permettant à des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes de s'opposer au transfert automatique de la compétence en matière de documents d'urbanisme.....	333
<i>Article 15 ter [supprimé]</i> (art. L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales ; sections 1 et 2 [nouvelles] du chapitre III du titre II du livre I ^{er} et art. L. 123-21, L. 123-22 et L. 123-23 [nouveaux] du code de l'urbanisme) : Clarification des compétences de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, des conseils de territoire et des communes en matière d'urbanisme	335
<i>Après l'article 15 ter</i>	340
<i>Article 16</i> : Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats	342
<i>Article 16 bis [nouveau]</i> (art. L. 5212-7 et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) : Prise en compte de la population dans la répartition des sièges de délégués des collectivités territoriales au sein des comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes.....	348
<i>Article 16 ter [nouveau]</i> (art. L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de l'obligation d'autorisation des communes membres pour l'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte.....	351
<i>Après l'article 16</i>	351
<i>Article 17</i> (art. L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Rattachement d'office à un EPCI à fiscalité propre des communes isolées, formant enclave ou discontinuité territoriale	352
<i>Article 17 bis A [supprimé]</i> (art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales) : Dispositif dérogatoire de retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération	356
<i>Article 17 bis B [nouveau]</i> (art. L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la minorité de blocage reconnue aux communes membres d'un EPCI faisant l'objet d'un projet de fusion	357
<i>Article 17 bis [supprimé]</i> (art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014) : Report du calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne francilienne.....	359
<i>Après l'article 17 bis</i>	362
<i>Article 17 ter</i> (art. L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales) : Maintien temporaire de l'adhésion à un pôle d'équilibre territorial et rural d'une commune nouvelle créée par fusion des communes membres d'un EPCI.....	362
<i>Article 17 quater</i> (art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Compétences des EPCI issus de la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France.....	365

<i>Article 17 quinques</i> (art. L. 2513-5 et L. 2513-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Clarification des règles de financement des services d'incendie et de secours par la métropole d'Aix-Marseille-Provence	366
<i>Article 17 sexies</i> : Désignation et réunion du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence avant le 1 ^{er} janvier 2016	368
<i>Article 17 septies</i> : Désignation de plein droit des conseillers communautaires n'ayant pas été désignés ou élus au sein du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en qualité de conseillers de territoire.....	370
<i>Article 17 octies</i> : Maintien en fonction des directeurs généraux adjoints des services des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence jusqu'au prochain renouvellement du conseil de la métropole	371
<i>Après l'article 17 octies</i>	371
<i>Article 17 nonies</i> (art. L. 5218-6 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales) : Désignation de plein droit des présidents des conseils de territoire en qualité de vice-présidents du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence – Faculté pour les conseillers d'arrondissement d'être élu au sein du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	372
<i>Article 17 decies</i> (art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Régime transitoire applicable aux compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence.....	373
<i>Après l'article 17 decies</i>	376
<i>Article 17 undecies</i> (art. L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales) : Adoption par le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'un pacte de gouvernance, financier et fiscal	377
<i>Article 17 duodecies</i> (sous-section 5 [nouvelle] de la section 2 du chapitre VIII du titre 1 ^{er} du livre II de la cinquième partie et art. L. 5218-8-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Définition des règles relatives à la nomination et à la fin de fonction des directeurs généraux des services des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.....	379
<i>Article 17 terdecies</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 421-5, L. 421-6, L. 421-8, L. 421-11, L. 421-13-1 du code de la construction et de l'habitation) : Rattachement d'un office public de l'habitat à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale ..	381
<i>Après l'article 17 terdecies</i>	383
<i>Article 17 quaterdecies</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation) : Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par plusieurs établissements publics de coopération intercommunale	384
<i>Article 17 quindecies</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation) : Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.....	385
<i>Article 17 sexdecies</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 421-5, L. 421-6, L. 421-8, L. 421-11, L. 421-13-1 du code de la construction et de l'habitation) : Rattachement d'un office public de l'habitat à un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.....	386
<i>Après l'article 17 sexdecies</i>	386

<i>Article 17 septdecies A [nouveau]</i> (art. 3 bis [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : Procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris	388
<i>Article 17 septdecies</i> (art. L. 2512-26 [nouveau], sections 1 et 2 du chapitre IX du titre I ^{er} 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 I ^{er} et art. 1656 bis [nouveaux] du code général des impôts, chapitre I ^{er} du titre IV du livre I ^{er} 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) : Réforme de la métropole du Grand Paris	389
<i>Après l'article 17 septdecies</i>	456
<i>Article 18 A [supprimé]</i> (art. L. 321-13 [nouveau] du code de l'environnement) : Redevance de mouillage dans les aires marines protégées.....	456
<i>Article 18</i> (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement du champ des compétences des communautés de communes	459
<i>Article 19</i> (art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement du champ des compétences des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée	466
<i>Article 20</i> (art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération	470
<i>Après l'article 20</i>	474
<i>Article 21</i> : Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération	474
<i>Après l'article 21</i>	476
<i>Article 21 bis AA [nouveau]</i> (art. L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales) : Faculté de retrait des membres d'un syndicat mixte ouvert en cas de perte de la compétence ou de l'objet justifiant l'adhésion	476
<i>Article 21 bis A [supprimé]</i> (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	478
<i>Article 21 bis B [nouveau]</i> (art. L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Dérogations aux seuils de population nécessaires à la mise en place d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération	480
<i>Article 21 bis [supprimé]</i> (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	485
<i>Article 21 ter</i> (art L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales) : Représentation d'une communauté urbaine ou d'une métropole substituée à ses communes membres au sein d'un syndicat de distribution d'électricité	486
<i>Article 21 quater [supprimé]</i> (art L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales) : Conventions de gestion d'équipement et de services entre une communauté d'agglomération et ses communes membres	489

<i>Article 22</i> (art. L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales) : Situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence entre communes et EPCI.....	490
<i>Après l'article 22</i>	495
<i>Article 22 bis AA [nouveau]</i> (art. L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales et art. 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) : Report d'un an du délai laissé pour l'adoption des schémas de mutualisation des services.....	496
<i>Article 22 bis A</i> (art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Substitution du président de l'EPCI au maire dans les actes de police pris précédemment à un transfert des pouvoirs de police	497
<i>Article 22 bis B</i> (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	498
<i>Article 22 bis C</i> (art. 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Report de l'entrée en vigueur de la dé penalisation du stationnement impayé.....	500
<i>Article 22 bis</i> (art. L. 511-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure) : Introduction dans les missions des agents de police municipale de l'établissement des avis de paiement du forfait de post-stationnement	501
<i>Article 22 ter</i> (art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale.....	503
<i>Après l'article 22 ter</i>	509
<i>Article 22 quater A [nouveau]</i> (art. L. 5211-28-3 du code général des collectivités territoriales) : Recours à la majorité qualifiée pour décider de l'unification des impôts communaux directs au sein des EPCI à fiscalité propre.....	510
<i>Article 22 quater B [nouveau]</i> (art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Recours à la majorité simple de l'organe délibérant pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre	511
Chapitre I^{er} bis – Dispositions relatives à la démocratie communale et intercommunale.....	513
<i>Article 22 quater</i> (art. L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales) : Abaissement du seuil de population des communes au sein desquels l'opposition municipal peut disposer d'une tribune dans le bulletin municipal ou dans les moyens d'informations municipales	513
<i>Après l'article 22 quater</i>	516
<i>Article 22 quinques [nouveau]</i> (art. L. 2121-1, L. 2121-13 et L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales) : Modernisation des moyens d'information au sein des communes et des EPCI à fiscalité propre.....	519
<i>Article 22 sexies [nouveau]</i> (art. L. 2321-5 du code général des collectivités territoriales) : Élargissement des possibilités de contribution financière des communes à la tenue de l'état-civil et de la police des funérailles des petites communes accueillant un hôpital	521

<i>Article 22 septies [nouveau]</i> (art. L. 5731-3 du code général des collectivités territoriales) : Faculté pour un pôle métropolitain de rejoindre un groupement eurorégional de coopération	523
<i>Article 22 octies [nouveau]</i> Principe de l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	526
<i>Article 23 A</i> (art. L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) : Règles relatives aux compétences dévolues, de manière permanente ou transitoire, aux communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	534
<i>Article 23</i> (art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Transfert et délégation de compétences départementales aux métropoles	536
Chapitre III – Exercice des compétences communales et intercommunales en Polynésie française.....	539
<i>Article 23 bis</i> (art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales) : Report et adaptation de l'exercice des compétences des communes de Polynésie française en matière funéraire	542
<i>Article 23 ter</i> (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.....	544
<i>Article 23 quater</i> (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	545
TITRE III – SOLIDARITÉS ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES.....	546
<i>Avant l'article 24</i>	546
Chapitre I^{er} – Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines	546
<i>Article 24</i> (art. L. 1111-10, L. 3211-1, L. 3232-1-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences en matière de solidarités territoriales.....	546
<i>Article 24 bis A</i> (art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales) Révision quinquennale du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	554
<i>Article 24 bis B [supprimé]</i> (art. L. 3231-3-2 et L. 4253-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Octroi de subventions par les départements et les régions aux associations intervenant en matière de secours en mer	555
<i>Après l'article 24 bis B</i>	556
<i>Article 24 bis C [supprimé]</i> (art. L. 3461-1 et L. 4441-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Octroi de subventions par les départements et les régions pour la promotion du droit alsacien-mosellan	557
<i>Article 24 bis D [supprimé]</i> (art. L. 224-9 et L. 224-11 du code de l'action sociale et des familles) Suppression de l'obligation de constituer des associations départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'État	559
<i>Article 24 bis [supprimé]</i> Financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers	561

Chapitre II – Amélioration de l'accessibilité des services à la population.....	563
<i>Article 25</i> (art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) : Création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental.....	563
Après l' <i>article 25</i>	569
<i>Article 26</i> (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	569
<i>Article 26 bis</i> [<i>supprimé</i>] (art. 1530 bis du code général des impôts, art. 56 et 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) : Taxe pour la gestion des milieux aquatiques.....	578
Après l' <i>article 26 bis</i>	580
Chapitre III – Lutte contre la fracture numérique	581
<i>Article 27</i> (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	581
<i>Article 27 bis</i> (art. L. 32, L. 34-8-1 et L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile.....	589
Chapitre IV – Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme et de la promotion des langues régionales et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions.....	594
Avant l' <i>article 28 A</i>	595
<i>Article 28 A</i> [<i>supprimé</i>] Exercice conjoint par l'État et les collectivités territoriales des droits culturels.....	596
<i>Article 28</i> (art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) : Reconnaissance de compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales, de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire.....	597
Après l' <i>article 28</i>	601
<i>Article 28 bis</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales) : Continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme	601
<i>Article 28 ter</i> [<i>supprimé</i>] (art. L. 133-1, L. 133-2 et L. 133-10-1 A [nouveau] du code du tourisme) : Dispositions particulières applicables aux offices de tourisme constitués sous forme de société publique locale	603
<i>Article 29</i> (art. L. 1111-8-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Regroupement de l'instruction et de l'octroi des aides et subventions	606
<i>Article 29 bis</i> [<i>nouveau</i>] (Titre III du livre II de la première partie [nouveau] et art. L. 1231-1, L. 1231-2, L. 1231-3 et L. 1231-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) Consécration législative du conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel.....	610

TITRE IV – TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	612
Chapitre I ^{er} – Transparence financière.....	612
<i>Article 30</i> (art. L. 243-7 [nouveau] du code des juridictions financières, art. L. 1611-9 [nouveau], L. 1612-9, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, art. 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) : Obligation de présentation des actions correctrices prises à la suite d'un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen	612
<i>Article 30 bis</i> (art. L. 1617-6 [nouveau] du code des collectivités territoriales) : Transmission des pièces comptables par voie dématérialisée aux comptables publics ...	620
<i>Article 31</i> (art. L. 132-7 [nouveau] du code des juridictions financières) : Présentation de rapports de la Cour des comptes devant le comité des finances locales	622
<i>Article 32</i> : Expérimentation de dispositifs de certification des comptes des collectivités territoriales.....	625
Chapitre II – Responsabilité financière	628
<i>Article 33 [supprimé]</i> (art. L. 1611-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne	628
<i>Après l'article 33</i>	634
Chapitre III – Observatoire de la gestion publique locale.....	635
<i>Article 34</i> (art. L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales) : Observatoire des finances et de la gestion publique locales.....	635
TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS	637
<i>Article 35</i> : Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels	637
<i>Article 35 bis A [nouveau]</i> (art. 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Emplois fonctionnels de directeur et de directeur général des services techniques dans la commune de Saint-Pierre.....	644
<i>Article 35 bis</i> : Dispositions transitoires relatives au calendrier électoral	645
<i>Article 36</i> : Droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire ..	646
TITRE V BIS – DISPOSITIONS TENDANT À FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	648
<i>Article 36 bis</i> (art. L. 3121-22 et L. 4132-21 du code général des collectivités territoriales) : Attributions pouvant être déléguées au président du conseil départemental régional lors de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante	648
<i>Article 36 ter</i> (art. 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer une commission administrative paritaire commune	650

<i>Article 36 quater</i> (art. 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer un comité technique paritaire commun	651
<i>Article 36 quinques [nouveau]</i> (art. L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales) : Quorum pour la réunion des commissions compétentes en matière de délégation de service public.....	652
<i>Article 36 sexies [nouveau]</i> (art. L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales) : Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public	655
<i>Article 36 septies [nouveau]</i> (art. L. 2121-8, L. 2541-5, L. 3121-8 et L. 4132-6 du code général des collectivités territoriales) : Règlement intérieur des conseils.....	657
<i>Article 36 octies [nouveau]</i> (art. L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales) : Dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales	658
<i>Article 36 nonies [nouveau]</i> (art. L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du code général des collectivités territoriales) : Transmission par le directeur départemental ou régional des finances publiques du compte de gestion au préfet	660
<i>Article 36 decies [nouveau]</i> (art. L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1du code général des collectivités territoriales) : Procédures de conclusion des accords-cadres....	662
<i>Article 36 undecies [nouveau]</i> (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Suppression ou modification des rôles comptables par l'exécutif.....	664
<i>Article 36 duodecies [nouveau]</i> (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Délégation des demandes de subvention au président de l'exécutif territorial par le conseil municipal, départemental ou régional	665
<i>Article 36 terdecies [nouveau]</i> (art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales) : Dématérialisation de la publication des actes administratifs	666
<i>Article 36 quaterdecies [nouveau]</i> (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales) : Rapport du maire sur le prix et la qualité du service d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères	667
<i>Article 36 quindecies [nouveau]</i> (art. L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales) : Déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle	670
<i>Article 36 sexdecies [nouveau]</i> (art. L. 3121-19-1 et L. 4132-18-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Délais de transmission des rapports aux membres des commissions permanentes des assemblées délibérantes	671
<i>Article 36 septdecies [nouveau]</i> (art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales) : Clarification de la procédure de liquidation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	672
<i>Article 36 octodecies [nouveau]</i> (art. L. 221-2 du code de la route) : Dérogations pour la conduite d'un véhicule agricole ou forestier.....	674
TITRE VI – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	675
<i>Article 37</i> : Compensation financière des transferts de compétences	675
<i>Après l'article 37</i>	686

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	689
AUDITIONS MENÉES PAR LE RAPPORTEUR	689
TABLES RONDES THÉMATIQUES	692
CONTRIBUTIONS DES CONSEILS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX RÉGIONAUX (CESER) SOLICITÉES PAR LE RAPPORTEUR	694
AUTRES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE RAPPORTEUR	697

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Réunie les mardi 3 et mercredi 4 février 2015, la commission des Lois a adopté le projet de loi, modifié par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La Commission y a apporté les principales modifications suivantes :

- à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, de Mme Catherine Vautrin et de M. Michel Piron, a été rétabli le principe selon lequel la région est chef de file en matière de développement économique a été rétabli (article 2) ;
- sur proposition du Gouvernement, la procédure – jugée trop complexe – d'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qu'avait imaginée le Sénat a été supprimée. Les orientations stratégiques des métropoles tiendront compte de celles du SRDEII sans être toutefois compatibles avec elles (article 2) ;
- la Commission a approuvé l'initiative du rapporteur tendant à restaurer la faculté offerte à toutes les autres collectivités territoriales de concourir aux financements régionaux à destination des entreprises, sous réserve de conventions préalables en ce sens et de compatibilité avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (article 3) ;
- à l'initiative du Gouvernement, la Commission a limité le rôle des collectivités régionales dans l'organisation du service public de l'emploi (article 3 bis). Elle a cependant voté l'expérimentation pour trois ans d'un transfert de cette compétence aux régions sur proposition de Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis au nom de la commission des Affaires sociales (article 3 ter) ;
- la Commission a réaffirmé le caractère partagé de la compétence « tourisme », supprimant à cette occasion le schéma régional de développement touristique sur la suggestion du Gouvernement (article 4) ;
- sur la proposition de Mme Nathalie Appéré et de M. Michel Piron, l'adoption du plan régional de prévention et de gestion des déchets a été conditionnée à l'avis favorable de la moitié des autorités organisatrices en charge du traitement des déchets et représentant au moins la moitié de la population régionale (article 5) ;
- à l'initiative du rapporteur, le dispositif relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire a été profondément modifié. La carte synthétique et le fascicule de règles générales annexés au

schéma, supprimés par le Sénat, ont été rétablis. Seul le contenu de ce fascicule aura valeur prescriptive sur les documents d'urbanisme. La procédure d'élaboration a été simplifiée. Enfin, sur proposition de Mme Nathalie Appéré, la commission des Lois a renommé le SRADDT qui devient le « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire » (article 6) ;

– la Commission a supprimé le dispositif des chartes régionales d'aménagement sur la proposition de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, de Mme Nathalie Appéré, de Mme Catherine Vautrin, de M. Paul Molac, de M. Martial Saddier et du Gouvernement (article 6 bis A) ;

– contrairement au Sénat et à l'initiative du Gouvernement et de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, la commission des Lois a souhaité maintenir l'intégration dans les schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux (article 6 bis) ;

– à l'initiative du Gouvernement, la plupart des transferts de compétences départementales au profit des régions, que le Sénat avait supprimés, ont été rétablis. Tel est le cas, en particulier, des transports scolaires, des routes départementales et des ports gérés par les départements (articles 8, 9 et 11) ;

– sur proposition du Gouvernement, la Commission a transféré aux régions la gestion des transports ferroviaires d'intérêt local, qui relèvent aujourd'hui des départements (article 8 bis nouveau) ;

– tout en maintenant les collèges dans le champ de compétence des départements, la commission des Lois, à l'initiative de M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, a introduit un dispositif favorisant les actions communes et les mutualisations dans la gestion des collèges et des lycées (article 12) ;

– sur proposition du Gouvernement, le pouvoir d'approbation par les régions de la carte des formations supérieures et de la recherche a été supprimé, au profit de la nécessaire prise en compte des schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation par les autres collectivités territoriales (article 12 bis A) ;

– à l'initiative du rapporteur, la Commission a rétabli le principe d'un relèvement du seuil minimal de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à 20 000 habitants, tout en l'assortissant d'un mécanisme d'adaptation en faveur des zones les moins peuplées du territoire, en pondérant ce seuil par la densité démographique moyenne du département dans les départements dont la densité de population est inférieure à la moyenne nationale, et en supprimant toute obligation de respecter un seuil démographique dans les zones de montagne et territoires insulaires (article 14) ;

- à l'initiative du Gouvernement, a été rétabli le calendrier initial de révision de la carte intercommunale, prévoyant une élaboration des schémas en 2015 et leur mise en œuvre en 2016 (articles 14, 15 et 16) et supprimant le report du calendrier applicable à la grande couronne francilienne (article 17 *bis*) ;
- dans le cadre de cette refonte de la carte intercommunale, un amendement présenté par votre rapporteur a introduit des garanties afin que les personnels concernés suivent les compétences transférées qu'ils contribuent à mettre en œuvre (articles 15 et 16) ;
- à l'initiative de M. Michel Piron et de Mme Nathalie Appéré, la minorité de blocage permettant aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de renoncer au transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de plan local d'urbanisme a été remplacée par un vote à la majorité qualifiée des communes (article 15 *ter* B nouveau) ;
- contre l'avis du Gouvernement, la Commission a supprimé, sur proposition de M. Patrick Mennucci, les dispositions clarifiant les compétences respectives de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et des conseils de territoire en matière d'urbanisme (article 15 *ter*) ;
- à l'initiative de Mme Estelle Grelier, a été prévu que les comités syndicaux soient composés en tenant compte de la population des collectivités territoriales et groupements représentés (article 16 *bis* nouveau) ;
- en adoptant des amendements identiques de Mme Nathalie Appéré et de M. Michel Piron, la Commission a supprimé la minorité de blocage reconnue aux communes membres d'un EPCI faisant l'objet d'un projet de fusion (article 17 *bis* B nouveau) ;
- à l'initiative de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, la Commission a complété la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris par une nouvelle procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris (article 17 *septdecies* A) ;
- s'agissant de la métropole du Grand Paris, la Commission a supprimé, sur l'initiative du rapporteur, la réouverture du délai d'adhésion au profit des communes limitrophes du périmètre obligatoire de la métropole (article 17 *septdecies*) ;
- s'agissant des compétences ayant vocation à être exercées par la métropole du Grand Paris, la Commission, sur proposition du Gouvernement, a transféré à la métropole l'exercice de plein droit, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ainsi que des réseaux de chaleur ou de froid urbains (article 17 *septdecies*) ;

- toujours à l'initiative du Gouvernement, la Commission a supprimé les dispositions permettant à la métropole de déléguer aux établissements publics territoriaux la plupart de ses compétences et a élargi aux communes membres de la métropole le champ des possibles bénéficiaires de la dotation de soutien à l'investissement territorial, supprimant, en conséquence, le fonds métropolitain de soutien l'investissement (article 17 *septdecies*) ;
- en adoptant des amendements de suppression du Gouvernement, elle a supprimé la faculté de rattacher un office public de l'habitat à plusieurs EPCI (articles 17 *terdecies* à 17 *sexdecies* supprimés) ;
- à l'initiative de MM. Christophe Caresche et Didier Quentin, a été supprimée la possibilité d'instituer une redevance de mouillage dans les aires marines protégées (article 18 A) ;
- à l'initiative de votre rapporteur, la promotion du tourisme a été rétablie comme compétence obligatoire des communautés de communes et des communautés d'agglomération et leur compétence en matière économique étendue à la politique locale du commerce et au soutien aux activités commerciales (articles 18, 19 et 20) ;
- en adoptant trois amendements, la commission des Lois a ouvert trois possibilités dérogatoires de mettre en place des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération (article 21 *bis* B nouveau) ;
- à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, M. Michel Piron et Mme Estelle Grelier, elle a ouvert la possibilité de créer des services communs entre communes et EPCI pour toutes les missions autres que celles confiées par la loi aux centres de gestion des fonctionnaires territoriaux et en facilitant la mise en place de services délégués et de services communs (article 22) ;
- à l'initiative de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, la commission des Lois a choisi de repousser au 1^{er} mars 2016 l'échéance de mise en place des schémas de mutualisation entre EPCI et ses communes membres (article 22 *bis* AA nouveau) ;
- à l'initiative de votre rapporteur, a été renforcée l'obligation faite aux communes qui choisiraient de ne pas mettre en place un centre communal d'action sociale (CCAS) d'exercer leurs compétences en matière sociale ou de les transférer à un EPCI à fiscalité propre (article 22 *ter*) ;
- à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, elle a permis aux communes membres d'un EPCI de décider à la majorité qualifiée en lieu et place de l'unanimité de procéder à l'unification d'un ou plusieurs impôts directs communaux (article 22 *quater* A nouveau) ;
- en adoptant un amendement de M. Michel Piron, la Commission a prévu que

l'intérêt communautaire soit déterminé par l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre à la majorité simple en lieu et place de la majorité des deux tiers (article 22 *quater B* nouveau) ;

– à l'initiative de M. Paul Molac, elle a modernisé les moyens d'information au sein des communes et des EPCI à fiscalité propre (article 22 *quinquies* nouveau) ;

– à l'initiative de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, elle a renforcé la solidarité communale au profit des petites communes hospitalières de moins de 10 000 habitants faisant face à des charges d'état civil et de police des funérailles disproportionnées (article 22 *sexies* nouveau).

– à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, la commission des Lois a prévu que les organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes seront à l'avenir élus au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières qui seront déterminées par le législateur avant le 1^{er} janvier 2017 (article 22 *octies* nouveau) ;

– à l'initiative de votre rapporteur, la Commission a rétabli le transfert conventionné de certaines compétences du département à la métropole et son automatичité à défaut de convention conclue au 1^{er} janvier 2017 (article 23) ;

– votre Commission, à l'initiative de votre rapporteur, du Gouvernement et de M. Paul Molac, a encadré les compétences départementales en supprimant les dispositions s'assimilant à un quasi-rétablissement de la clause de compétence générale (article 24), a réaffirmé le rôle du département en matière d'ingénierie territoriale (au même article) et est revenue sur la faculté d'action reconnue à la région et au département dans certains domaines dans la mesure où elle n'était pas remise en cause par la suppression de la clause de compétence générale (articles 24 *bis C* et 24 *bis D*) ;

– en rétablissant l'article 25 à l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a restauré les schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public, tout en introduisant plusieurs améliorations dans l'élaboration du schéma ;

– toujours à l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a rétabli l'article 26 portant sur les maisons de services au public, tout en liant ce dispositif avec les schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public ;

– à l'article 27, votre Commission, à l'initiative de votre rapporteur, a réservé aux syndicats mixtes, pendant une période de vingt ans, le bénéfice de fonds de concours pour l'établissement de réseaux de communications électroniques ;

– aux articles 28 et 28 *bis*, à l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a supprimé les modifications apportées par le Sénat à l'organisation et au fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique ;

- votre Commission, à l'initiative de Mme Nathalie Appéré et de M. Paul Molac, a fait de la jeunesse, de la vie associative, de l'éducation populaire et de la promotion des langues régionales des compétences partagées (article 28) ;
- à l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a limité aux domaines de compétences partagées les délégations de compétences en matière d'instruction et d'octroi d'aides ou de subventions (article 29) ;
- à l'article 30, la Commission, sur l'initiative de la rapporteure pour avis de la commission des Finances, Mme Christine Pires Beaune, a réintroduit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le principe d'un rapport ayant vocation à structurer le débat d'orientation budgétaire, tout en limitant l'obligation de transmettre ce rapport à l'EPCI aux seules communes de plus de 10 000 habitants ;
- sur l'initiative du rapporteur, la Commission a institué un délai dérogatoire de cinq ans suivant la promulgation de la présente loi pour la mise en œuvre de l'obligation de transmission dématérialisée des pièces comptables, d'une part, dans les régions appelées à fusionner au 1^{er} janvier 2016 et, d'autre part, dans les communes et EPCI, dont la population est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants (article 30 bis) ;
- sur l'initiative de Mme Nathalie Appéré, la Commission a introduit plusieurs dispositions que l'Assemblée nationale avait déjà adoptées dans le cadre de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales qui n'a toujours pas été adoptée définitivement (articles 36 *quinquies* à 36 *octodecies*).

MESDAMES, MESSIEURS,

Il y a un peu plus d'un an, était promulguée la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Adoptée sur le rapport du signataire de ces lignes, cette loi a permis l'affirmation du fait métropolitain dans notre pays, renforcé le statut et les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et ouvert le chantier de la clarification des compétences locales, en donnant du sens à la notion de collectivité chef de file, prévue à l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'en créant une instance de dialogue locale – la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Très peu de temps après l'adoption de cette loi, le président de la République, puis le Premier ministre, ont annoncé une nouvelle étape de la réforme territoriale. Celle-ci a rapidement trouvé une traduction, par l'adoption en conseil des ministres, le 18 juin 2014, de deux projets de loi.

Le premier d'entre eux, présenté par M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, a abouti à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Ce texte vise à doter notre pays de régions plus grandes – leur nombre étant ramené de 21 à 12⁽¹⁾ à compter du 1^{er} janvier 2016 – et aux compétences renforcées.

L'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie du second projet de loi, portant nouvelle organisation territoriale de la République (dit NOTRe), présenté par Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique et M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale.

Depuis son dépôt sur le bureau du Sénat, en juin 2014, le contexte entourant ce projet de loi a changé. Initialement, l'une des ambitions était de préparer et de nourrir le débat sur une éventuelle suppression, à l'horizon 2020, des conseils départementaux. Ce débat a, d'ores et déjà, largement eu lieu : il en ressort qu'à ce stade, les conditions d'une telle suppression ne sont pas réunies, ni d'un point de vue politique (ne serait-ce que parce qu'une révision constitutionnelle apparaîtrait nécessaire), ni au plan économique et social – les départements étant un échelon-clé dans la mise en œuvre des politiques de solidarité. Ce n'est que lorsque le fonctionnement des grandes régions sera stabilisé et que les intercommunalités seront montées en puissance que cette réflexion sur la pérennité des départements retrouvera toute sa pertinence.

(1) Compte non tenu de la Corse, collectivité territoriale à statut particulier.

Le contenu du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République est aussi riche que varié : alors qu'il comportait 37 articles lors de son dépôt par le Gouvernement, c'est un texte comprenant 100 articles que le Sénat a adopté le 27 janvier 2015.

Ce foisonnement peut par moment faire craindre à votre rapporteur une forme de frénésie législative : la modification incessante de certains textes applicables aux collectivités territoriales peut donner le sentiment que le législateur pris dans son ensemble – tant le Gouvernement que les parlementaires – aurait une préférence pour l'ajustement circonstanciel de la norme au détriment de la stabilité nécessaire de cette même norme, qui est la condition de sa maîtrise par des élus locaux chargés de la mettre en application.

En dépit de cette inflation, deux principales orientations sous-tendent ce projet de loi, au service d'un seul objectif.

La première orientation consiste à procéder à une spécialisation des compétences des régions et des départements, en vue de parvenir à davantage de clarté et d'efficacité dans les actions respectives de ces collectivités territoriales. En découlent la suppression de la clause de compétence générale, le renforcement du rôle stratégique de la région, tout spécialement en matière économique, ainsi qu'une série de transferts aux régions de compétences des départements.

La seconde orientation consiste à donner à l'intercommunalité une nouvelle dimension, en resserrant la carte intercommunale autour des bassins de vie, en ajoutant de nouvelles attributions dans le champ des compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération et en encourageant l'intégration d'autres compétences, parfois exercées aujourd'hui par des syndicats intercommunaux.

Un seul objectif est ainsi poursuivi : doter notre pays d'une organisation territoriale clarifiée, plus efficace et plus à même d'assurer la solidarité et l'égalité des territoires.

I.

I. DES RÉGIONS RENFORCÉES ET DOTÉES D'UN NOUVEAU RÔLE STRATÉGIQUE

A. DE NOUVEAUX INSTRUMENTS POUR L'ACTION RÉGIONALE

Le projet de loi s'attache à confier à la collectivité régionale de nouveaux instruments pour exercer les compétences qui lui sont conférées soit à titre spécifique, soit dans une perspective de coordination de l'action des autres collectivités territoriales. La première lecture au Sénat n'a pas remis en cause cette orientation.

1. La création d'instruments juridiques par le projet de loi initial pour l'exercice des missions spécifiques de la région

Le projet de loi renforce la région dans ses champs traditionnels d'action en lui conférant soit une compétence exclusive, soit un rôle de chef de file dans la coordination des actions des collectivités territoriales.

a. La suppression de la clause de compétence générale des régions

En prévoyant que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales permet à la collectivité régionale d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et à condition que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'État ou à une autre collectivité territoriale. Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou dans la mise en œuvre de la responsabilité des élus par les citoyens. Parallèlement, l'étude d'impact jointe au projet de loi indique que les fondements législatifs attribuant aux régions une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, « se sont multipliés et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes législatifs ».

Cette situation ne permet pas une répartition efficace des interventions publiques. La volonté du Gouvernement de clarifier l'architecture territoriale conduit à privilégier une définition plus stricte des compétences de chaque niveau de collectivité en supprimant la clause de compétence générale à l'**article 1^{er}** du projet de loi.

b. La création du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation

Le renforcement de la compétitivité économique nécessite une mobilisation sans faille des territoires au soutien des entreprises. Le renforcement

de la décentralisation du soutien au développement économique au profit des régions et des métropoles apparaît ainsi nécessaire dans la recherche d'une relance de la croissance économique et de l'emploi. L'**article 3** du projet de loi reconnaît à la région la compétence principale dans ce domaine puisque les départements, les communes et de leurs groupements peuvent concourir aux aides aux entreprises seulement dans le cadre d'une convention préalable.

La prépondérance régionale admet cependant des limites. Les aides à l'immobilier d'entreprise, aux structures d'appui à la création d'entreprise ou destinées à favoriser le maintien ou l'installation de professionnels de santé peuvent être instaurées librement par les métropoles et les communes et leurs groupements. Les différentes modalités d'intervention propres aux communes et aux départements (garanties d'emprunt, maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, aides en faveur des entreprises en difficulté, aides aux entreprises de spectacle cinématographique) sont également préservées.

Pour une meilleure définition des politiques de soutien aux entreprises et une limitation des interventions concurrentes, l'**article 2** du projet de loi prévoit la rédaction dans chaque région d'un schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SRDEII). Opposable aux autres collectivités territoriales, ce document rationalise l'action publique en déterminant clairement et préalablement les conditions d'intervention au soutien de l'activité économique.

Par ailleurs, dans la continuité de la **loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**, le projet de loi confie aux métropoles un rôle important en prévoyant leur participation à l'élaboration du SRDEII sur leur territoire. À défaut d'accord avec la région, les orientations métropolitaines doivent prendre en compte le SRDEII mais n'y seront pas directement soumises.

c. Le recours à un schéma régional de développement touristique

Le tourisme représente un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics. La loi n° 92-1341 du 13 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme dispose que l'État, les régions et les départements sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

Le Gouvernement n'a pas souhaité proposer de mettre un terme à la responsabilité partagée des collectivités dans le domaine du tourisme. Il est délicat d'identifier un échelon territorial pertinent pour la planification comme pour la mise en œuvre des actions en la matière, qui recouvrent une palette large allant de la promotion à l'international à l'information délivrée au plus près des sites. De plus, la diversité des territoires, de leur histoire et de leur image se prête mal à une réponse institutionnelle univoque.

Dès lors, la question posée est celle de la coordination des interventions. L'objectif de vision globale implique une régionalisation. La planification de la politique touristique revêt, par ailleurs, une dimension économique qui la rapproche du rôle confié à la région. L'**article 4** du projet de loi déposé par le Gouvernement prévoit par conséquent d'instaurer une collectivité chef de file au niveau régional, élaborant de façon concertée un document de planification unique, le schéma régional de développement touristique.

d. La définition d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets

La gestion des déchets nécessite une planification afin de prévoir sur un territoire donné et dans son voisinage, le nombre et la localisation adéquats d'installations de stockage, de tri, de recyclage, de traitement et d'enfouissement. Le traitement des déchets doit en effet obéir à un principe de proximité : il est incohérent tant du point de vue économique et que dans une perspective environnementale de parcourir de grandes distances pour atteindre une unité de traitement alors qu'une autre se trouve à proximité dans le département voisin. La planification doit donc être opérée à un niveau qui permet une vue d'ensemble des besoins du territoire.

Dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, l'**article 5** du projet de loi crée un plan unique élaboré au niveau régional qui se substitue aux différents plans existants. Il prend en compte la prévention et la gestion de chaque type de déchets compte tenu notamment des évolutions démographiques et techniques, tout en fixant des objectifs de valorisation.

e. L'institution du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

L'**article 6** crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Il fait de ce schéma, qui participe de l'objectif de promotion de l'égalité des territoires, un document de planification prescriptif élaboré par la région.

Le SRADDT comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Il se substitue aux divers schémas régionaux existants dans ces domaines. En pratique, il comporte un rapport de présentation où figurent les orientations générales, un fascicule spécifique fixant des règles générales opposables et une cartographie de synthèse. La région dispose de la faculté de compléter le SRADDT avec d'autres chapitres thématiques reprenant des documents régionaux relatifs à l'aménagement du territoire et à l'égard desquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation.

Le schéma a des effets prescriptifs vis-à-vis des documents d'urbanisme élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. Ces documents devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques.

L'élaboration du SRADDT, sous l'égide du conseil régional, procède d'une concertation importante avec l'État, les collectivités territoriales concernées et leurs groupements ainsi que les chambres consulaires. Le document adopté par l'organe délibérant de la région, à l'issue d'une enquête publique, est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Cette approbation lui confère sa valeur prescriptive.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement ne procède à aucune des coordinations législatives rendues nécessaires par la création du SRADDT. Il sollicite à cette fin une habilitation à légiférer par ordonnance pour une durée de dix-huit mois à l'**article 7**. Cette faculté lui permettrait également de préciser le contenu ainsi que les modalités d'élaboration du document.

2. Des dispositions bien accueillies par le Sénat

Le Sénat a approuvé le renforcement des compétences stratégiques de la région contenu dans le projet de loi. Les dispositions du projet de loi ont fait l'objet d'amendements de précision et, si les souhaits du Gouvernement n'ont pas toujours été suivis, aucun article n'a connu de suppression pure et simple. L'abolition de la clause de compétence des régions, par exemple, a été votée au prix de simples amendements rédactionnels. S'agissant en particulier des deux nouveaux schémas majeurs de la planification régionale, le SRDEII et le SRADDT, les sénateurs ont souhaité encadrer fortement les procédures d'élaboration et de révision.

a. Un encadrement du processus d'élaboration des schémas

Le Sénat a insisté sur la nécessité de renforcer la procédure de co-élaboration du SRADDT et du SRDEII, estimant que la nature prescriptive de ces documents impose une association étroite de l'ensemble des collectivités territoriales et des autres partenaires sur le territoire régional. Les modalités exigeantes de conception édictées pour le SRADDT en commission des Lois ont été étendues au SRDEII à l'occasion de la séance publique. Le rôle du représentant de l'État dans la région lors de l'approbation de ces deux schémas a été mieux défini, désormais limité à vérifier le respect de la prise en compte de la législation et des projets d'intérêt national dans le projet.

Le Sénat a, en revanche, supprimé l'habilitation demandée par le Gouvernement pour préciser le contenu et les modalités d'élaboration du SRADDT, estimant avoir réglé cette question par ses décisions.

Enfin, les sénateurs ont aussi renforcé la procédure de co-élaboration du schéma régional de développement touristique, tout en supprimant dans le domaine du tourisme, qui reste une compétence partagée, le rôle de chef de file conféré à la région par les dispositions initiales du projet de loi.

b. Un renforcement du pouvoir régional dans le domaine économique

Le Sénat a prolongé la logique du projet de loi en vue de clarifier davantage les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'interventions économiques, dont la région serait la première responsable. Il a durci les conditions d'application du SRDEII aux métropoles : en cas de désaccord entre région et métropole dans son élaboration, celle-ci serait contrainte de respecter les prescriptions régionales dans la définition de ses orientations stratégiques, quand le projet de loi initial prévoyait une simple obligation de prise en compte.

En matière d'aides aux entreprises, les sénateurs ont supprimé les interventions croisées et multiples, même dans le cadre de conventions préalables, pour en confier exclusivement la responsabilité à la région – hormis dans les secteurs de l'aide immobilière et foncière ou encore dans le soutien aux salles de cinéma. Ils ont cependant veillé à ce que la compétence de la région s'exerce dans le respect des missions dévolues aux communes, aux métropoles et aux départements.

Le Sénat a également souhaité que les régions et les métropoles disposent de responsabilités équivalentes dans le copilotage des pôles de compétitivité, enjeu majeur pour le développement des territoires.

c. Une décentralisation du service public de l'emploi

Le Sénat a fait le choix d'octroyer à la région un rôle de coordination au niveau régional des actions des intervenants du service public de l'emploi (**article 3 bis**), tout en les associant mieux à l'organisation de Pôle emploi.

Une telle démarche, à l'initiative conjointe des rapporteurs et de la commission des Affaires sociales saisie pour avis, mais sans l'aval du Gouvernement et dans une précipitation qui n'a pas permis la concertation des partenaires sociaux, pourrait correspondre à l'idée de constituer la première étape d'une future décentralisation du service public de l'emploi. Elle tire les conséquences des compétences déjà reconnues à la région en matière de développement économique et en matière d'orientation et de formation professionnelles, qui en font un acteur incontournable dans les discussions liées à l'emploi sur les territoires.

d. Des dispositions additionnelles répondant à des problématiques spécifiques

Le Sénat a profité de l'examen du projet de loi pour lui adjoindre des dispositions additionnelles en réponse à des problématiques de terrain, tantôt à bon escient, tantôt de façon inopportunne.

Le Sénat a considéré que l'entrée en vigueur du nouveau découpage des régions, prévu en janvier 2016, limitait fortement l'intérêt des élections consulaires programmées, quant à elles, à la fin de l'année 2015 – donc dans le cadre des anciennes circonscriptions régionales. Ce calendrier risquait de repousser à une date exagérément lointaine l'élaboration des schémas régionaux prescriptifs institués par le projet de loi puisqu'il aurait fallu adapter les instances consulaires aux nouvelles régions avant d'engager les concertations. Pour cette raison, il a prorogé le mandat des élus consulaires des chambres de commerce et d'industrie d'une part, des chambres de métiers et d'artisanat d'autre part, de sorte que leur renouvellement aura lieu dans le cadre du nouveau découpage (**articles 3 bis A et 3 bis B**).

Le Sénat a également complété les dispositions relatives au plan régional de prévention et de gestion des déchets par un nouvel **article 5 bis** intégrant dans le dispositif les filières de « responsabilité élargie des producteurs » de biens manufacturés (REP). Leurs connaissances de la ressource seront communiquées à l'autorité régionale pour une meilleure prévision des infrastructures nécessaires.

Par ailleurs, le Sénat a profité de la volonté de simplification à l'origine du projet de loi pour voter un **article 7 bis** supprimant les schémas de développement commercial ainsi que les observatoires départementaux d'équipement commercial.

En outre, les sénateurs ont supprimé l'intégration au sein des schémas de cohérence territoriale des dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux par un **article 6 bis**. Cette évolution a pour effet de diminuer les normes de référence lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme, mais aussi d'affaiblir le caractère protecteur de l'environnement des parcs naturels régionaux.

Enfin, l'**article 6 bis A** procède à la création de chartes régionales d'aménagement vouées à opérer des adaptations *ad hoc* des dispositions protectrices de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral les territoires littoraux. Cette initiative répond aux multiples plaintes des élus locaux du littoral, regrettant les imprécisions de la législation qui donne à l'interprétation jurisprudentielle un poids considéré comme excessif.

3. Un texte amélioré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale

Dans une démarche constructive, la commission des Lois a pris en considération les choix effectués par le Sénat. Tous n'ont pas été approuvés, mais peu d'entre eux ont fait l'objet d'une suppression sèche.

a. Des dispositions approuvées presque sans changement

La rédaction retenue pour l'article 1^{er} portant suppression de la clause de compétence générale des régions a été adoptée de façon conforme, illustrant combien le diagnostic formulé par le Gouvernement d'une nécessaire clarification de l'architecture des compétences territoriales est partagé par les deux chambres du Parlement.

La prorogation des mandats des élus consulaires, introduite à l'initiative des sénateurs, a également recueilli un vote conforme de la part de la commission des Lois.

Les modalités d'institution du plan régional de prévention et de gestion des déchets ont été favorablement accueillies par la Commission, qui s'est bornée à des modifications rédactionnelles et à un renforcement de la concertation des collectivités communales dans la procédure d'élaboration. Les précisions apportées à l'article 5 bis n'ont également été retouchées que pour harmonisation rédactionnelle.

Enfin, la suppression des schémas de développement commercial a reçu l'accord de la Commission.

b. Des articles additionnels sénatoriaux jugés inopportuns

La commission des Lois s'est prononcée en faveur de la suppression des articles 6 bis A et 6 bis respectivement relatifs aux chartes régionales d'aménagement sur le littoral et à l'intégration des prescriptions des chartes de parc naturel régional dans les schémas de cohérence territoriale. Ces dispositifs ont été considérés comme contraires à l'esprit du texte, affaiblissant la compétence régionale en matière de protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

c. Un retour mesuré aux dispositions initiales du projet de loi

Les modifications apportées par le Sénat aux différents articles du projet de loi relatifs à la création d'instruments juridiques pour l'exercice de leurs compétences par les régions ont toujours fait l'objet d'un examen attentif de la part de la commission des Lois, qui n'a jamais jugé nécessaire de procéder à un rétablissement complet de leur rédaction initiale. Les retours n'ont jamais concerné que des points précis.

En matière de développement économique, la prééminence de la région a été confirmée. La procédure d'élaboration du SRDEII a été simplifiée, la Commission estimant que la reprise à l'identique des précautions prises pour le SRADDT ne se justifiait pas. Les compétences des métropoles ont été préservées : la commission des Lois a rétabli à leur endroit l'obligation de simple prise en compte des orientations du SRDEII en cas de désaccord avec la région, quand le Sénat exigeait une compatibilité des actions – donc une prescription beaucoup plus forte. Par ailleurs, la possibilité pour toutes les collectivités d'intervenir dans le domaine économique sous réserve d'une convention en ce sens avec la région a été restaurée.

La Commission a souhaité affirmer clairement le caractère partagé de la compétence « tourisme ». Les règles relatives aux comités régionaux et départementaux ont été simplifiées pour laisser une liberté maximale aux acteurs. À cette même fin, le schéma régional de développement touristique et le chef-de-filat régional ont été supprimés.

Si la procédure d'élaboration du SRADDT a été globalement préservée, de nombreuses précisions ont été apportées sur le contenu de ce schéma. Formellement, l'adjonction d'un fascicule et d'une carte synthétique a été rétablie. Sur le fond, la Commission a rappelé que seul le volet obligatoire du SRADDT doit s'imposer aux documents d'urbanisme. Le rétablissement de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour édicter les dispositions de clarification du dispositif a permis d'inscrire dans la loi les schémas actuels auxquels le SRADDT se substitue, ce qui constituait une demande forte des députés.

d. Une expérimentation de la décentralisation du service public de l'emploi

La commission des Lois s'est montrée circonspecte devant l'initiative sénatoriale en faveur d'une décentralisation régionale du service public de l'emploi. Sans supprimer l'article additionnel adopté en ce sens par le Sénat, elle a retenu de nombreux amendements qui ont permis de limiter la portée du dispositif et de ne pas remettre durablement en cause le rôle de l'État dans la lutte contre le chômage.

Toutefois, suivant la commission des Affaires sociales saisie pour avis, la commission des Lois a adopté un **article additionnel 3 ter** prévoyant une expérimentation de la décentralisation du service public de l'emploi pour une période de trois ans – soit jusqu'en 2017.

e. Deux nouvelles compétences reconnues à la région

La commission des Lois a souhaité conférer deux nouvelles compétences spécifiques aux régions, chacune faisant l'objet d'un article additionnel.

La région pourra solliciter l'exercice de la compétence d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique, conformément à l'**article 6 bis AA**.

La région pourra également procéder à la formation professionnelle des enseignants et futurs enseignants en langue régionale, sous réserve d'une concertation préalable avec les rectorats et les universités, comme le prévoit l'**article 7 ter**.

B. D'IMPORTANTS TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

En dehors d'une adaptation du statut juridique de la collectivité territoriale de Corse, que votre commission des Lois a approuvée sans modification (**article 13**), les autres dispositions visant à renforcer l'échelon régional consistent essentiellement en des transferts de compétences de l'État ou des départements.

1. Les transferts de compétences prévus dans la version initiale du projet de loi

Dans sa version initiale, telle que proposée par le Gouvernement, le projet de loi prévoyait de transférer aux régions – et parfois à d'autres collectivités territoriales – plusieurs compétences relevant aujourd'hui des départements.

L'**article 8** transfère des départements aux régions la compétence d'organisation et de gestion des **transports routiers non urbains** (à compter du 1^{er} janvier 2017) et des **transports scolaires** (à compter du 1^{er} septembre 2017).

L'**article 9** transfère aux régions et, lorsqu'il en existe, aux métropoles les **routes départementales**, ainsi que les compétences de gestion correspondantes appartenant aujourd'hui aux conseils départementaux (à compter du 1^{er} janvier 2017).

L'**article 10** permet le transfert d'**aérodromes** civils d'intérêt local, appartenant actuellement à l'État, aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en font la demande.

L'**article 11** transfère aux régions ou au bloc communal les **ports** maritimes et intérieurs gérés par les départements, au terme d'une procédure d'appel à candidatures.

L'**article 12** transfère aux régions la gestion des **collèges** et l'ensemble des autres compétences scolaires des départements (à compter du 1^{er} septembre 2017).

2. Des transferts de compétences en grande partie supprimés au Sénat

Le Sénat a supprimé les **articles 9, 11 et 12**, maintenant ainsi inchangées les compétences des départements à l'égard de la **voirie**, des **ports** et des **collèges**.

Le Sénat a également supprimé, à l'**article 8**, le transfert aux régions des **transports scolaires** et des **transports à la demande** non urbains. Seuls les services réguliers de transports non urbains seraient donc désormais confiés aux régions. Au même article, le Sénat a ajouté le transfert des départements aux régions des **transports maritimes réguliers visant la desserte des îles françaises** (à compter du 1^{er} janvier 2017).

Le Sénat a, en revanche, approuvé sans modification l'**article 10**, relatif à la décentralisation des **aérodromes**.

Il a également inséré une série de dispositions supplémentaires renforçant l'échelon régional :

– l'introduction d'un pouvoir d'approbation, par les conseils régionaux, de la **carte des formations supérieures et de la recherche** arrêtée par l'État (**article 12 bis A**)⁽¹⁾ ;

– la création de **schémas régionaux des crématoriums**, arrêtés par le préfet et s'imposant aux communes et aux EPCI (**article 12 bis**) ;

– la décentralisation, au profit des régions, des centres de ressource, d'expertise et de performance sportive (CREPS), ainsi que le transfert à certaines collectivités territoriales des infrastructures correspondant à trois anciens CREPS (**articles 12 ter et 12 quater**).

3. La position de votre commission des Lois : le rétablissement de la plupart des dispositions supprimées au Sénat et l'ajout de nouveaux transferts de compétences aux régions

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli la plupart des transferts de compétences que le Sénat avait supprimés :

– le transfert aux régions des **transports routiers à la demande** (non urbains) et des **transports scolaires** (**article 8**) ;

– le transfert aux régions et aux métropoles des **routes départementales** et des compétences afférentes (**article 9**) ;

(1) Par ailleurs, le Sénat a introduit un article 12 bis B, visant à permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de contribuer au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cet article, qui en particulier, permettra au département de poursuivre un tel financement en dépit de la suppression de la clause générale de compétence, a été adopté sans modification par votre Commission.

– le transfert aux régions ou au bloc communal des **ports** gérés par les départements (**article 11**).

Votre Commission a complété ces dispositions en prévoyant, sur proposition du Gouvernement, le transfert aux régions des **transports ferroviaires** relevant aujourd’hui des départements (**article 8 bis nouveau**).

En revanche, votre Commission a maintenu la suppression, à l'**article 12**, du transfert des **collèges** aux régions. À l’initiative de M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, et de votre rapporteur, la commission des Lois a opté pour une voie alternative, consistant à favoriser les actions communes et les mutualisations dans l’exercice, par les départements et les régions, de leurs compétences respectives de gestion des collèges et des lycées.

La commission des Lois a, par ailleurs, adopté l'**article 10**, relatif à la décentralisation des **aérodromes** et les **articles 12 ter et 12 quater**, relatifs aux **CREPS**, après leur avoir apporté plusieurs clarifications et précisions juridiques.

En revanche, la Commission a supprimé le pouvoir d’approbation par les régions de la **carte des formations supérieures et de la recherche** et lui a substitué une nécessaire prise en compte des **schémas régionaux de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation** par les autres collectivités territoriales intervenant dans ces domaines (**article 12 bis A**).

Votre commission des Lois a, par ailleurs, supprimé l'**article 12 bis**, qui créait des **schémas régionaux des crématoriums**.

II. DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES DANS LEUR DIMENSION ET LEURS COMPÉTENCES

Le renforcement des moyens de l’intercommunalité (**articles 14 à 23**) a pour objectif « la poursuite du mouvement de regroupement de communes pour disposer au 1^{er} janvier 2017 d’intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de service auquel celles-ci aspirent »⁽¹⁾.

Cette montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre se décline tant dans la taille minimale qui leur serait fixée que dans les compétences qu’ils devraient exercer.

(1) *Exposé des motifs du projet de loi n° 636 (2013-2014).*

A. LA PHILOSOPHIE DU PROJET DE LOI INITIAL : UNE RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE POUR DES EPCI MOINS NOMBREUX ET PLUS À MÊME D'EXERCER DES COMPÉTENCES RENFORCÉES

1. Le relèvement du seuil démographique des EPCI pour correspondre aux bassins de vie

Le présent projet de loi organise un renforcement des compétences des EPCI à fiscalité propre tout en leur donnant la taille critique nécessaire pour exercer leurs compétences.

Aux termes de l'exposé des motifs, « l'**article 14** propose une nouvelle orientation de la rationalisation de la carte intercommunale resserrée autour des bassins de vie et axée à la fois sur un accroissement de la taille minimale des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants et sur la réduction du nombre des structures syndicales intervenant en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports. Cet article propose une clarification des règles de révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale, qui devront s'articuler autour des bassins de vie. »

a. *La nécessité de renforcer la taille des EPCI à fiscalité propre*

Dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi, un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) s'est penché sur les critères objectifs à retenir pour la refonte de la carte intercommunale⁽¹⁾.

Ce rapport préconise d'encadrer strictement les EPCI afin d'assurer une taille minimale de 20 000 habitants et limiter leur nombre à 1 000. Pour y parvenir, « la loi devra être très restrictive sur les exceptions de taille », estime-t-il. « L'augmentation de la taille des EPCI leur permettra de disposer d'une réelle capacité d'action (notamment en termes d'ingénierie et de capacités d'administration) et de devenir des interlocuteurs incontournables pour le niveau régional et national », défend le CGET, estimant que « un nombre [d'EPCI] inférieur à 1 000 (2 108 actuellement) semble une bonne cible ».

Cette évolution est essentielle pour « aller au bout de la logique de mutualisation », explique le CGET qui plaide pour « un EPCI central au service des communes ». Celui-ci pourrait « améliorer la productivité et la qualité des services au public dans l'ensemble du territoire », grâce notamment au transfert de responsabilités actuellement assumées par le niveau départemental ou communal.

Ce regroupement préconisé permettrait aussi la couverture globale du territoire par des schémas de cohérence territoriale (SCoT), alors qu'actuellement

(1) *Commissariat général à l'égalité des territoires*, La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires, Rapport remis au ministre de l'Intérieur et à la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, 21 janvier 2015.

75,3 % de la population nationale n'est pas couverte par un SCoT, même si la part du territoire concernée est significativement moindre.

En conséquence, l'**article 14** a pour principal objet de relever le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 20 000 habitants. À cette échelle, comme le montre le CGET, « chaque territoire disposera des équipements et d'une capacité à offrir des services considérés aujourd'hui comme indispensables par la population, et notamment les ménages actifs » : un réseau d'équipements scolaires, au minimum un établissement d'hébergement pour personnes âgées et plusieurs centre-bourgs ainsi qu'une capacité de régulation de l'offre commerciale assurant la viabilité à long terme de l'offre des commerces et services du quotidien.

Dans le cadre de cette refonte, l'administration de l'EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres devrait disposer d'un budget consolidé minimal d'environ 17 millions d'euros ; le nombre de fonctionnaires territoriaux au service de ce « bloc communal » de 20 000 habitants, hors syndicats intercommunaux et syndicats mixtes, devrait être au moins de 270 agents.

Actuellement, 14 millions d'habitants résident dans les 1 524 communautés de communes métropolitaines de moins de 20 000 habitants. Aussi le CGET estime qu'il serait possible de constituer au maximum 654 EPCI pour regrouper ces 14 millions d'habitants. Mais, en tenant compte de l'obligation de continuité territoriale, le maximum réel ne dépasserait pas 500. Finalement, « il paraît donc raisonnable de se fixer l'objectif de moins de 400 EPCI nouveaux ». En y ajoutant le maintien en l'état des 584 EPCI de plus de 20 000 habitants (qui regroupent au total 42,3 millions d'habitants), le rapport recommande « un nombre total d'EPCI de moins de 1 000 pour la France métropolitaine entière ».

Pour y parvenir, le CGET recommande de limiter les dérogations au seuil minimal de 20 000 habitants. Si celles-ci peuvent se justifier, notamment en montagne, « il ne faut pas non plus [qu'elles] conduisent à limiter les évolutions en maintenant des seuils bas ».

Cette approche pourrait être plus pertinente que celles qui chercheraient uniquement à se rapprocher des bassins de vie. On rappellera que selon l'INSEE, « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines : services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports », la notion d'accès à l'emploi ayant été supprimée de cette définition en 2012. Si l'on se réfère à ces 1 666 bassins de vie identifiés, « la superposition des EPCI [existants] et des bassins de vie montre une faible superposition des périmètres », notamment parce que le découpage de l'INSEE ne prendrait pas en compte la réalité des pratiques des habitants » et notamment les déplacements qui se font plus souvent vers les villes-centre que vers des territoires plus extérieurs. L'accroissement de la taille des EPCI passerait donc par le

renforcement du poids et de l'attractivité de l'agglomération centrale la plus proche, plutôt que par le regroupement de petites intercommunalités entre elles. « La coïncidence entre les périmètres des futurs EPCI et ceux des bassins de déplacement ne peut cependant pas être considérée comme un critère central et unique », car la géographie des déplacements évolue dans le temps et les déplacements entre le domicile, le lieu de travail et celui où s'effectuent les études ne représentent plus que 40 % des déplacements.

C'est pourquoi ce rapport préconise « une approche pragmatique [fondée sur] les territoires vécus », en « laissant une large autonomie aux élus locaux pour définir les regroupements les plus pertinents » en s'appuyant sur les données et les outils d'analyse disponibles, en interaction avec les préfets, pour éviter « le confortement de regroupements par trop incohérents avec les objectifs poursuivis ».

b. Une refonte de la carte intercommunale s'appuyant sur les élus locaux

Afin de mettre en œuvre cette refonte de la carte intercommunale, l'article 14 prévoit que les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront être révisés avant le 31 décembre 2015. Parallèlement au sein du même document, sera poursuivie la rationalisation de la carte des syndicats de communes et des syndicats mixtes par la réduction de leur nombre, particulièrement dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Si le projet de schéma est élaboré par le préfet, il devra être soumis pour avis à la commission départementale de coopération intercommunale, composée d'élus locaux désignés par leurs pairs, qui pourra adopter des amendements à la majorité des deux tiers de ses membres.

La mise en œuvre des schémas révisés obéira à une procédure temporaire dérogatoire analogue aux articles 60 et 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (**articles 15 et 16**) : les modifications nécessités pour transcrire dans les faits les périmètres définis par le schéma – au moyen de la création, de la modification du périmètre ou de la fusion d'EPCI à fiscalité propre, de la dissolution, modification de périmètre ou fusion de syndicat – pourront être adoptées par une majorité qualifiée assouplie des communes membres et, si nécessaire, le préfet pourra, après avis de la CDCI, passer outre le refus des élus locaux pour mettre en œuvre les modifications préconisées.

c. Le rétablissement du dispositif de rattachement d'office des communes isolées

L'**article 17** remédie à l'annulation, par le Conseil constitutionnel dans le cadre de sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, de la procédure prévue par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 pourachever la couverture de la carte intercommunale en rattachant d'office les communes isolées ou non

contigües à un EPCI. Il propose ainsi un nouveau dispositif de rattachement intercommunal de ces communes, prévoyant des consultations de toutes les parties prenantes, désormais conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

2. Une intégration renforcée des communautés de communes et des communautés d'agglomération

En parallèle, les compétences exercées par ces deux catégories d'intercommunalités en lieu et place des communes seraient élargies (**articles 18 à 20**).

a. Un moindre recours à l'intérêt communautaire pour la définition des compétences des communautés de communes

Le renforcement des compétences s'opérera dans trois directions :

- les compétences obligatoires seront complétées par le transfert de la promotion du tourisme et de l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la notion d'intérêt communautaire sera restreinte à sa mention expresse pour certaines compétences et non plus comme principe général d'exercice des compétences obligatoires ;
- le catalogue des compétences optionnelles est élargi à la création et à la gestion de maisons de services au public.

Parallèlement, le niveau d'intégration exigé des communautés de communes pour l'éligibilité à une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est renforcé.

b. L'élargissement des compétences des communautés d'agglomération

Il est analogue à celui proposé pour les communautés de communes :

- la promotion du tourisme et les aires d'accueil des gens du voyage sont intégrées au champ des compétences obligatoires ;
- la création et la gestion de maisons de services au public complète le catalogue des compétences optionnelles.

Les statuts des communautés devraient, en conséquence, être modifiés au plus tard au 30 juin 2016 (**article 21**).

À défaut, l'EPCI exercerait l'intégralité des compétences relevant de la catégorie à laquelle il appartient.

3. Des compléments au régime de transfert des services et des personnels

L'édifice législatif érigé tout au long des lois de décentralisation et au fil des transferts successifs de compétences est complété et précisé sur plusieurs points.

L'**article 22** complète les modalités entourant les transferts de services, d'une part en renforçant l'information des personnels concernés par l'établissement d'une fiche d'impact, d'autre part pour régler la situation des personnels en cas de restitution aux communes de compétences antérieurement transférées à l'intercommunalité.

L'**article 35** comporte plusieurs objets : il prévoit les modalités de transfert des services de l'État ou des départements correspondant aux compétences transférées par le projet de loi ; il précise les garanties offertes aux personnels concernés.

L'**article 36** précise les droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire.

4. De nouvelles compétences en matière d'accessibilité aux services publics

L'**article 25** du projet de loi crée un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire du département. Ce schéma serait élaboré conjointement par l'État mais aussi les EPCI à fiscalité propre et définirait un programme d'actions sur six ans destiné à mutualiser des services, notamment à travers les maisons de services au public.

Les maisons de services « au public » sont créées par l'**article 26** du projet de loi. Ce nouveau dispositif plus souple remplacerait celui des maisons des services « publics ». Les maisons de services au public reposent sur une définition plus large des services au citoyen et permettent de définir des obligations de service au public en cas d'inadaptation, et non plus de carence, de l'offre privée. Elles facilitent également les partenariats avec les opérateurs privés et répondent aux objectifs de présence territoriale, qui seraient fixés par l'État.

B. LES CHOIX OPÉRÉS PAR LE SÉNAT : UNE RÉVISION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE À CRITÈRES INCHANGÉS ET À CALENDRIER DIFFÉRÉ

À l'occasion de son examen, le Sénat a choisi, selon ses termes, de « conforter le mouvement intercommunal en procédant par étapes » plutôt que de « procéder à un "big bang" qui risque de fragiliser des communautés sortant à

peine d'une refonte de la carte des intercommunalités, au risque de produire un effet inverse de celui recherché »⁽¹⁾.

1. Une révision de la carte intercommunale repoussée d'une année sans relèvement du seuil démographique applicable

De manière générale, tout en approuvant le principe de révision de la carte intercommunale, le Sénat a procédé à un décalage d'une année du calendrier proposé par le projet de loi initial :

- en prévoyant que les schémas départementaux devraient être arrêtés au plus tard le 31 décembre 2016 (article 14) ;
- en prévoyant que leur mise en œuvre, dans le cadre des pouvoirs temporaires confiés aux préfets, aurait lieu dans le courant de l'année 2017 (**articles 15 et 16**) ;
- en adoptant le même décalage d'un an pour la refonte de la carte intercommunale en grande couronne francilienne, censé s'achever fin 2015, de façon concomitante à la création de la métropole du Grand Paris (**article 17 bis**) ;
- en permettant de manière dérogatoire, à une commune de se retirer unilatéralement d'une communauté d'agglomération (**article 17 bis A**).

Cependant, selon le Sénat, ces schémas départementaux de la coopération intercommunale devraient être élaborés selon les mêmes critères qu'en 2011, car sa commission des Lois a supprimé le relèvement de 5 000 à 20 000 habitants du seuil de création d'un EPCI à fiscalité propre.

2. La limitation du renforcement des compétences intercommunales

Pour les communautés de communes, la commission des Lois a réintroduit la notion d'intérêt communautaire comme principe fondateur de transfert des compétences obligatoires des communautés de communes afin d'adapter au mieux l'action communautaire aux spécificités de son périmètre, tout en alignant sur les communautés de communes bénéficiant d'une DGF bonifiée le champ de leurs compétences en matière de développement économique (**article 18**).

Dans le même esprit, la promotion du tourisme a été supprimée des compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération pour leur être proposée comme une compétence optionnelle (**articles 18 et 20**).

(1) *Rapport n° 174 (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 10 décembre 2014.*

Au contraire, en insérant un nouvel **article 21 bis**, les compétences obligatoires des communautés urbaines et des métropoles ont été élargies à la création et à la gestion de maisons de services au public.

Par ailleurs, à l'**article 23**, votre Commission a décidé de revenir à l'économie générale du dispositif de transfert de compétences départementales à la métropole tel qu'il a été fixé par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Elle a, en outre, resserré les compétences sociales transférables ou délégables à la métropole.

3. Les modifications apportées aux réformes récentes relatives aux collectivités territoriales

Le Sénat a modifié plusieurs dispositifs issus des récentes lois relatives aux compétences des collectivités territoriales.

Ainsi, en ce qui concerne la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a été supprimée l'obligation d'élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans un cadre plus large que celui de l'EPCI (**article 15 bis**).

En ce qui concerne la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, outre les dispositions relatives aux métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, trois modifications ont été apportées :

– a été introduite la possibilité pour une commune nouvelle issue de la fusion d'un EPCI et de ses communes membres de rester temporairement membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural (**article 17 ter**) ;

– les règles relatives aux fusions et modifications d'EPCI dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale de la grande couronne francilienne ont été précisées (**article 17 quater**) ;

– les conséquences du transfert des pouvoirs de police au président d'un EPCI ont été également précisées (**article 22 bis A**) ;

– le Sénat a ouvert la possibilité pour un syndicat mixte de se transformer en établissement public territorial de bassin pour exercer la compétence de gestion des milieux aquatiques et de préventions des inondations (**article 22 bis B**) ;

– sous couvert d'une harmonisation rédactionnelle entre le code général des collectivités territoriales et le code général des impôts, le Sénat a **étendu le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations** à des opérations plus larges que celles résultant de l'exercice de cette compétence, tout en repoussant son entrée en vigueur de cette taxe à 2018 (**article 26 bis**) ;

– l'entrée en vigueur du dispositif de dépénalisation du stationnement impayé a été décalée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2016 et ses conséquences précisées (**articles 22 bis C et 22 bis**) ;

– le régime de substitution des EPCI et représentation de leurs communes membres au sein des syndicats mixtes a été étendu aux syndicats compétents en matière d'assainissement (**article 21 bis A**) et modifié pour aligner le dispositif applicable aux communautés urbaines sur celui applicables aux métropoles (**article 21 ter**).

4. L'introduction de dispositions destinées à simplifier l'exercice des compétences communales ou intercommunales

Le Sénat a également entrepris d'introduire, par des articles additionnels, plusieurs dispositions relatives à l'exercice des compétences communales ou intercommunales.

La possibilité de demander une participation aux frais liés à des interventions ne relevant pas de leurs missions de service public a été étendue au bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) et à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) (**article 14 bis**).

En séance publique, le Sénat a prévu qu'un office public de l'habitat pourrait être rattaché à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitant, directement ou par l'intermédiaire d'un groupement (**articles 17 terdecies à 17 sexdecies**).

À l'initiative du Gouvernement, a été ouverte la possibilité pour les personnes publiques gestionnaires d'aires marines protégées de lever une taxe de mouillage (**article 18 A**).

Retenant une disposition issue de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, le Sénat a ouvert aux communes de moins de 1 500 habitants la possibilité de se passer de centre communal d'action sociale (CCAS), tout en élargissant les possibilités de recours à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) (**article 22 ter**).

La possibilité pour les conseillers municipaux d'opposition de bénéficier d'une tribune au sein du bulletin municipal a été étendue des communes de 3 500 habitants et plus à toutes les communes de 1 000 habitants et plus (**article 22 quater**).

Les délais laissés aux communes de la Polynésie française par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 pour exercer les compétences communales en matière de site funéraires, de distribution d'eau, d'assainissement et de collecte des déchets ont été reportés au 31 décembre 2019 (**articles 23 bis à 23 quater**).

Enfin, le Sénat a prévu une révision quinquennale du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (**article 24 bis A**).

C. LES CHOIX OPÉRÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS : RÉTABLIR UN DISPOSITIF ADAPTÉ D'ÉVOLUTION DES PÉRIMÈTRES INTERCOMMUNAUX ET RENFORCER À LA FOIS LES COMPÉTENCES ET LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DE LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE

À l'occasion de son examen du volet intercommunal du présent texte, la commission des Lois a entrepris de renforcer la place et le rôle des EPCI à fiscalité propre, en rétablissant le principe d'une refonte de la carte intercommunale pour des EPCI de taille plus adaptée.

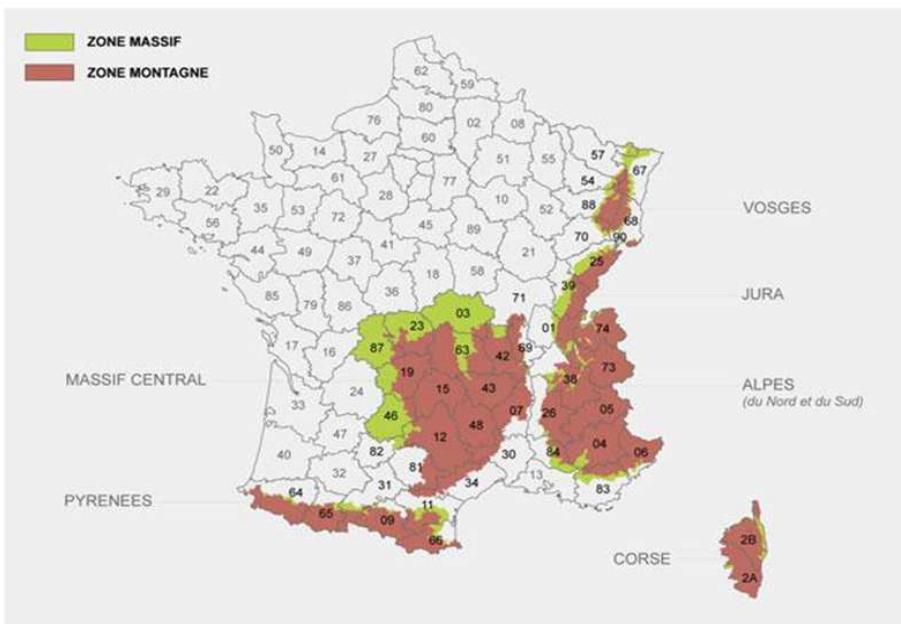
Elle a également entrepris, à l'initiative de plusieurs députés, de faciliter une intégration plus poussée et de renforcer le caractère démocratique de l'intercommunalité.

1. Une refonte de la carte intercommunale selon des critères adaptés à chaque territoire et garantissant le devenir des agents concernés

a. Un seuil démographique adapté aux situations des territoires les moins peuplés

Constatant que le *statu quo* retenu par le Sénat ne pouvait favoriser les évolutions de la carte intercommunale, un amendement proposé par votre rapporteur à l'**article 14** a rétabli le principe de mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus 20 000 habitants prévus par le projet de loi initial, mais en l'assortissant d'un mécanisme d'adaptations dans plusieurs hypothèses, afin de permettre aux zones les moins peuplées du territoire de constituer des EPCI de taille adaptée à leurs contraintes géographiques :

- dans les zones de montagne et insulaires, aucune population minimale ne sera exigible pour les EPCI à fiscalité propre ;



Les zones de montagne et de massif en France métropolitaine Sources : INSEE - CEMAGREF - SEATM

– dans les départements dont la densité démographique est inférieure à la densité moyenne des départements, soit 102,6 habitants par kilomètre carré, les périmètres d'EPCI dont la densité démographique serait inférieure à la moitié de cette densité moyenne, soit 52,3 habitants par kilomètre carré, devront respecter un seuil de population adapté en fonction de la densité de population du département, déterminé pondérant le chiffre de 20 000 habitants par le rapport entre la densité départementale et la densité moyenne nationale, selon la formule suivante :

$$\text{Seuil applicable} = 20\,000 \times \frac{\text{densité démographique départementale}}{\text{densité démographique nationale}}$$

– les autres périmètres d'EPCI devront regrouper au moins 20 000 habitants.

Seront ainsi recevables et pourront être intégrés aux schémas départementaux de coopération intercommunale les projets des préfets et les amendements des membres des commissions départementales respectant ces prescriptions.

Le tableau ci-après récapitule les départements dans lesquels les EPCI à fiscalité propre présentant une densité de population inférieure à 51,3 habitants par kilomètre carré pourront faire ainsi l'objet d'une adaptation du seuil démographique et le seuil qui leur sera applicable.

**LES DÉPARTEMENTS PRÉSENTANT UNE DENSITÉ DE POPULATION INFÉRIEURE
À LA DENSITÉ MOYENNE NATIONALE
ET LES SEUILS DÉMOGRAPHIQUES ADAPTÉS APPLICABLES
AUX EPCI À FISCALITÉ PROPRE EN ZONE FAIBLEMENT PEUPLÉE**

(en application de la rédaction de l'article 14 adoptée par la commission des Lois)

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants) ⁽¹⁾	Superficie (km ²)	Densité démographique moyenne (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
Aisne	540 888	7 369	73,4	14 216
Allier	342 911	7 340	46,7	9 048
Alpes-de-Haute-Provence	161 241	6 925	23,3	4 510
Ardèche	318 407	5 529	57,6	11 154
Ardennes	282 778	5 229	54,1	10 474
Ariège	152 366	4 890	31,2	6 035
Aube	305 606	6 004	50,9	9 858
Aude	362 339	6 139	59,0	11 432
Aveyron	276 229	8 735	31,6	6 125
Charente	353 657	5 956	59,4	11 500
Charente-Maritime	628 733	6 864	91,6	17 741
Cher	311 897	7 235	43,1	8 349
Corrèze	241 247	5 857	41,2	7 978
Corse-du-Sud	145 429	4 014	36,2	7 017
Haute-Corse	170 828	4 666	36,6	7 091
Côte-d'Or	527 403	8 763	60,2	11 657
Côtes-d'Armor	595 531	6 878	86,6	16 770
Creuse	121 517	5 565	21,8	4 229
Dordogne	416 384	9 060	46,0	8 901
Doubs	531 062	5 234	101,5	19 652
Drôme	491 334	6 530	75,2	14 573
Eure	591 616	6 040	97,9	18 971
Eure-et-Loir	432 107	5 880	73,5	14 233
Gers	189 530	6 257	30,3	5 867
Indre	228 692	6 791	33,7	6 522
Indre-et-Loire	596 937	6 127	97,4	18 870

(1) Cf. le décret n° 2014-1611 du 24 décembre 2014 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants) ⁽¹⁾	Superficie (km ²)	Densité démographique moyenne (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
Jura	260 932	4 999	52,2	10 110
Landes	392 884	9 243	42,5	8 233
Loir-et-Cher	331 656	6 343	52,3	10 127
Haute-Loire	225 686	4 977	45,3	8 783
Loiret	662 297	6 775	97,8	18 934
Lot	174 346	5 217	33,4	6 473
Lot-et-Garonne	332 119	5 361	62,0	11 999
Manche	499 340	5 938	84,1	16 287
Marne	568 750	8 162	69,7	13 496
Haute-Marne	182 136	6 211	29,3	5 680
Mayenne	307 453	5 175	59,4	11 507
Meuse	192 800	6 211	31,0	6 012
Nièvre	216 786	6 817	31,8	6 159
Orne	290 015	6 103	47,5	9 204
Puy-de-Dôme	638 092	7 970	80,1	15 506
Pyrénées-Atlantiques	660 871	7 645	86,4	16 743
Hautes-Pyrénées	228 854	4 464	51,3	9 929
Haute-Saône	239 750	5 360	44,7	8 663
Saône-et-Loire	555 039	8 575	64,7	12 537
Sarthe	567 382	6 206	91,4	17 707
Savoie	421 105	6 028	69,9	13 530
Deux-Sèvres	371 583	5 999	61,9	11 997
Somme	571 154	6 170	92,6	17 929
Tarn	378 947	5 758	65,8	12 747
Tarn-et-Garonne	246 971	3 718	66,4	12 865
Vendée	648 901	6 720	96,6	18 702
Vienne	430 018	6 990	61,5	11 915
Haute-Vienne	375 869	5 520	68,1	13 188
Vosges	377 282	5 874	64,2	12 440
Yonne	341 902	7 427	46,0	8 916
Guyane	239 648	83 534	2,9	556
Total population municipale des départements	65 453 886	633 860	103,26	

Ce dispositif trouverait également à s'appliquer au sein des trois départements des Hautes-Alpes, du Cantal et de la Lozère : cependant, le territoire de l'ensemble de leurs communes étant classés comme zone de montagne, les EPCI à fiscalité propre situés dans ces départements bénéficieront ainsi du premier régime d'adaptation, sans seuil minimal de population fixé par la loi. Cette absence de seuil sera également applicable dans les 99 % du territoire de la Corse-du-Sud, les 96 % du territoire de La Réunion, les 97 % du territoire de la Haute-Loire, les 93 % du territoire des Alpes de Haute-Provence et les 91 % du territoire de l'Aveyron⁽¹⁾ classés en zone montagne.

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants)	Superficie (km ²)	Densité moyenne de population (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
<i>Hautes-Alpes</i>	139 554	5 549	25,1	4 871
<i>Cantal</i>	147 415	5 726	25,7	4 986
<i>Lozère</i>	76 889	5 167	14,9	2 882

Ce dispositif permettra ainsi de fixer un seuil de population pour les EPCI à fiscalité propre situés en zone rurale faiblement peuplée qui prenne en compte la diversité des territoires.

b. Le rétablissement du calendrier initial

En adoptant plusieurs amendements du Gouvernement, a été rétabli le calendrier initial de mise en œuvre des nouveaux schémas : ceux-ci devront être adoptés avant la fin 2015, et traduit dans les faits par les préfets avant la fin 2016 (**articles 14, 15 et 16**).

De la même manière, a été supprimé le report de la refonte de la carte intercommunale en grande couronne francilienne (**article 17 bis**).

c. L'encadrement de la faculté reconnue au préfet de passer outre le refus des communes membres

En adoptant des amendements de Mme Estelle Grelier et de M. Michel Piron (article 15) et de votre rapporteur (article 16), votre Commission a prévu que la faculté reconnue au préfet de passer outre l'éventuel refus de la majorité des communes concernées de procéder aux évolutions proposées pour la carte intercommunale serait soumise à un avis et à un vote favorable – en lieu et place d'un avis simple – de la commission départementale de la coopération intercommunale.

(1) Selon les données communiquées par l'Association des élus de la montagne (ANEM).

d. Des garanties pour que les agents suivent la compétence qu'ils contribuent à mettre en œuvre

Les auditions organisées et les contributions reçues par votre rapporteur ont montré que la perspective d'une remise en chantier de la carte intercommunale fait naître des craintes sur leur avenir de la part des personnels concernés, notamment au sein des EPCI à fiscalité propre et des syndicats. Aussi plusieurs amendements déposés par votre rapporteur et adoptés par la commission des Lois ont prévu un certain nombre de garanties :

- en prévoyant explicitement que l'application des pouvoirs temporaires du préfet ne peut conduire à la simple disparition d'un EPCI à fiscalité propre, par retrait de l'ensemble des communes membres (article 15) ;
- en prévoyant que les personnels qui ont été mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice d'une compétence transférée par une commune, qui se retire de cet EPCI, sont transférés directement au nouvel EPCI qui reprend cette compétence plutôt que remis à disposition de la commune (articles 15 et 16) ;
- en introduisant la possibilité lorsqu'il y aura dissolution d'un syndicat, que les personnels recrutés par le syndicat soient répartis entre les communes membres mais aussi entre les EPCI qui récupéreront les compétences qu'il exerçait précédemment dans le cadre d'un accord conclu entre les EPCI concernés, ou à défaut par décision du préfet (article 16) ;
- en ouvrant la possibilité lorsque plusieurs communes seront amenées à quitter un EPCI à fiscalité propre, que les personnels soient répartis entre l'EPCI maintenu et les EPCI que seront amenés à rejoindre les communes concernées par le retrait et ce, dans le cadre d'un accord conclu entre les EPCI concernés, ou à défaut par décision du préfet (article 15 et 16).

Enfin, en vue de la séance publique, le dispositif du présent article pourra être complété afin de le rendre inapplicable aux EPCI issus d'une fusion prononcée en application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et ainsi entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Dans ces établissements publics, toutes les conséquences de la fusion, notamment en termes de conception d'un projet de territoire, de réorganisation interne, de gestion des personnels, de détermination des compétences de l'EPCI et de leurs modes d'exercice n'ont souvent pas pu encore être gérées dans les faits, rendant difficile d'envisager une nouvelle opération de fusion. Si le schéma départemental pouvait proposer à ces EPCI de fusionner, cette fusion ne pourrait alors être mise en œuvre qu'avec le consentement des élus locaux, obtenus à la majorité qualifiée des communes concernées.

2. La consolidation des compétences des EPCI à fiscalité propre

La commission des Lois a entrepris de renforcer les compétences confiées à l'intercommunalité :

– en rétablissant la promotion du tourisme comme compétence obligatoire, et non optionnelle comme prévu par le Sénat, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, tout en préservant le principe que cette promotion pouvait prendre d'autres formes que la création d'offices de tourisme (**articles 18, 19 et 20**) ;

– en incluant au sein de la compétence en matière d'action économique de ces deux catégories la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (**articles 18, 19 et 20**) ;

– en garantissant que la mise en place d'un CIAS soit précédée par le transfert de la compétence correspondante à l'EPCI à fiscalité propre (**article 22 ter**).

Cependant, votre Commission a jugé que la compétence de création et de gestion des maisons de services au public ne saurait être une compétence exclusive des communautés urbaines et des métropoles et a ainsi supprimé l'**article 21 bis**.

3. L'ouverture temporaire de facultés de créer des EPCI plus intégrés

En adoptant trois amendements, la commission des Lois a ouvert trois possibilités dérogatoires de mettre en place des EPCI à fiscalité propre plus intégrés (**article 21 bis B**) :

– pour permettre aux agglomérations autour des communes qui perdront la qualité de chef-lieu de région de mettre en place des communautés urbaines ;

– pour autoriser les ensembles d'au moins 50 000 habitants autour d'une unité urbaine d'au moins 15 000 habitants, de constituer une communauté d'agglomération ;

– pour permettre de créer une communauté d'agglomération regroupant 30 000 habitants autour d'un chef-lieu d'arrondissement de plus de 15 000 habitants.

4. Le renforcement du caractère démocratique de l'intercommunalité

Plusieurs amendements adoptés par votre Commission ont entrepris de faciliter la conduite d'un projet intercommunal par une majorité qui serait issue du suffrage universel.

Ainsi, à l'initiative de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, l'**article 22 octies** prévoit que les organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes seront à l'avenir élus au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières qui seront déterminées par le législateur avant le 1^{er} janvier 2017.

En outre, la commission des Lois a prévu que les comités des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes devront être composés en prenant en compte la population représentée par les communes et groupements de communes membres (**article 16 bis**).

III. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES APPLICABLES AUX MÉTROPOLES

A. DES AJUSTEMENTS À LA MARGE DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

1. Des évolutions initiées lors l'examen en séance publique au Sénat

Lors de l'examen du présent projet de loi en séance publique, le Sénat a intégré de nouvelles dispositions modifiant, à la marge, les dispositions relatives à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et destinées à en assurer le succès.

Prévue par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la métropole d'Aix-Marseille-Provence est un EPCI à fiscalité propre, ayant vocation à se substituer, au 1^{er} janvier 2016, aux six EPCI existants en vue de créer, au sein d'une seule intercommunalité intégrée et à fiscalité unique, un réel espace de solidarité et de coordination des initiatives. En vue de cette échéance, des ajustements se sont toutefois avérés nécessaires s'agissant tant de l'exercice des compétences que de la gouvernance.

Afin d'éviter de confier à la métropole les **compétences** les plus structurantes, l'**article 15 ter** vise à clarifier les compétences respectives de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et des conseils de territoire en matière d'urbanisme.

De la même manière, l'**article 17 quinques** du présent projet de loi clarifie les règles de financement des services d'incendie et de secours par la métropole d'Aix-Marseille-Provence, tandis que l'**article 17 decies** organise un régime transitoire, à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2019, concernant l'exercice des compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole.

L'**article 23 A** autorise enfin la métropole d'Aix-Marseille-Provence à déroger au droit commun des compétences exercées par les métropoles en ce qui concerne l'autorité concessionnaire de l'État sur les plages, lesquelles resteront de

la compétence des communes et non de la métropole. Plus largement, les compétences de la métropole qui n'auraient pas été transférées par les communes membres aux EPCI fusionnés au sein de la métropole à la date de sa création continueront, jusqu'au 1^{er} janvier 2018, d'être exercées par les communes.

La **gouvernance** de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, en ce qu'elle est inédite et ambitieuse, exige également l'édition de règles transitoires.

S'agissant des règles applicables aux élus, les mandats des membres des EPCI à fiscalité propre appelés à fusionner au sein de la métropole sont prorogés jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux en mars 2020 (**article 17 *septies***), alors que les présidents des conseils de territoire seront de droit vice-présidents du conseil métropolitain (**article 17 *nonies***).

De manière plus large, la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourra désigner ou élire les membres de son organe délibérant avant sa création au 1^{er} janvier 2016 (**article 17 *sexies***). Dans cette perspective, les conseillers d'arrondissement, dans l'attente du prochain renouvellement des conseils municipaux en mars 2020, pourront être élus au sein du conseil de la métropole au titre des conseillers supplémentaires (**article 17 *nonies***).

S'agissant des garanties accordées aux agents occupant des emplois fonctionnels, les conditions de nomination et de fin de fonction des directeurs généraux des services des conseils de territoire sont précisées, tandis que des règles transitoires sont également prévues pour les directeurs généraux des services des EPCI à fiscalité propre appelés à fusionner. Ces derniers seront maintenus dans leurs fonctions et dans les mêmes conditions d'emploi auprès du président du conseil de la métropole jusqu'au prochain renouvellement général de ce dernier. Il reste toutefois possible de mettre fin à leurs fonctions conformément aux dispositions de droit commun (**article 17 *duodecies***).

Pour leur part, les directeurs généraux adjoints des services des EPCI à fiscalité propre fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourront être maintenus dans leurs fonctions et dans les mêmes conditions d'emploi auprès du président du conseil de la métropole jusqu'au prochain renouvellement général du conseil métropolitain (**article 17 *octies***).

Il reviendra enfin au conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'adopter, au titre de la gouvernance, un **pacte de gouvernance, financier et fiscal**, lequel permettra aux conseillers métropolitains de déterminer les règles de gouvernance et les garanties financières pluriannuelles nécessaires au fonctionnement de la métropole, de ses territoires et de ses communes (**article 17 *undecies***).

2. Un dispositif très largement approuvé par votre commission des Lois

Souscrivant au dispositif adopté par le Sénat pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence, votre Commission a adopté conformes les articles s'y rattachant à l'exception de l'**article 15 ter**, qu'elle a supprimé sur proposition de M. Patrick Mennucci mais contre l'avis du Gouvernement, au motif que ces dispositions compromettaient l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) applicable à l'ensemble de l'échelle métropolitaine.

B. UNE PROFONDE RÉFORME DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

1. Une réforme absente du projet de loi initial, insérée au Sénat par amendement du Gouvernement en séance publique

Inséré au Sénat, en séance publique, à l'initiative du Gouvernement et moyennant l'adoption de quarante sous-amendements, l'**article 17 septdecies** tend à **réformer la métropole du Grand Paris**.

Prévue par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la métropole du Grand Paris est un EPCI à fiscalité propre et à statut particulier, dont la création sera effective au 1^{er} janvier 2016.

En vue de cette échéance, d'importants travaux de réflexion et de préparation ont d'ores et déjà été menés. En particulier, le conseil des élus de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris a formulé une série de propositions le 8 octobre 2014, dont la mise en œuvre nécessite une modification des dispositions législatives en vigueur.

Dans un discours du 13 octobre 2014, le Premier ministre, M. Manuel Valls, a tracé les perspectives d'évolution de la métropole du Grand Paris. D'un côté, « il faut une plus forte progressivité dans la mise en œuvre des compétences de la métropole. Entre 2016 et 2020, nous devons organiser cette montée en puissance de la métropole pour que les compétences en matière de logement, d'urbanisme, de développement économique, d'environnement se doublent de moyens opérationnels ». D'un autre côté, « les Français et les habitants du Grand Paris comme de la région ne comprendraient pas la création d'un échelon supplémentaire, alors que cette réforme vise la simplification ; ils ne comprendraient pas non plus que l'objectif d'harmonisation fiscale et de solidarité soit mis de côté. La création de la métropole doit permettre à terme le transfert de l'ensemble de la fiscalité économique ».

L'article 17 *septdecies* tend à mettre en œuvre ces orientations, en apportant quatre séries de modifications à la métropole du Grand Paris.

a. Le périmètre de la métropole du Grand Paris

L'amendement du Gouvernement, dont est issu l'article 17 *septdecies*, entendait initialement modifier le périmètre de la métropole du Grand Paris – aujourd’hui défini par le I de l’article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales – sur un point seulement, afin de l’élargir, suivant une procédure spécifique⁽¹⁾ et dans le délai de deux mois suivant la promulgation de la présente loi, à l’ensemble des **communes membres d’un même EPCI à fiscalité propre dans le périmètre duquel se situent des infrastructures aéroportuaires**.

Cependant, le Sénat a également adopté contre l’avis du Gouvernement, des dispositions rouvrant les délais permettant à certaines **communes limitrophes du périmètre obligatoire**⁽²⁾ de la métropole du Grand Paris d’y adhérer, à leur demande, dans les deux mois suivant la promulgation de la présente loi, alors même qu’elles n’en ont aujourd’hui plus le droit depuis le 30 septembre 2014.

b. Les compétences de la métropole du Grand Paris

L’article 17 *septdecies* a également pour finalité d’ajuster les compétences de la métropole du Grand Paris – aujourd’hui définies au II de l’article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales –, afin de tenir compte de la création des établissements publics territoriaux (EPT) et ainsi d’assurer une meilleure répartition entre ces derniers et la métropole. L’objectif poursuivi est de recentrer l’action de la métropole sur quelques compétences stratégiques et de confier aux EPT un socle de compétences propres.

Tirant les conséquences des compétences nouvellement dévolues aux EPT en matière d'**urbanisme**⁽³⁾, l’article 17 *septdecies* retire à la métropole le soin d’élaborer un plan local d’urbanisme (PLU) métropolitain avec des plans de secteur par territoire. Ainsi, la métropole du Grand Paris ne serait désormais plus chargée que d’élaborer – au plus tard le 31 décembre 2016 – un schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma que devraient respecter, de manière prescriptive, les différents plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUi) élaborés par les EPT. De la même manière, la métropole ne serait plus compétente

(1) À la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

(2) – Communes des autres départements de la région d’Ile-de-France appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014 ;

– Toute commune en continuité avec au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014, à la condition que les deux tiers des communes de l’EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient représentant au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l’EPCI à fiscalité propre ne s’y soient pas opposées par délibération avant le 31 décembre 2014.

(3) Les EPT seraient compétents pour l’élaboration du plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi).

en matière de **politique de la ville**⁽¹⁾, ces compétences ayant vocation à être exercées par délégation parce les EPT.

Les compétences de la métropole du Grand Paris seraient également recentrées sur les **grands équipements culturels et sportifs de dimension « internationale ou nationale »**, la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'« intérêt territorial » étant désormais assurés par les EPT.

Plus largement, afin d'assurer une répartition équilibrée des compétences entre la métropole du Grand Paris et les EPT, certaines compétences dévolues à la métropole sont assorties de la définition préalable d'un **intérêt métropolitain**. L'exercice des compétences en matière de restructuration urbaine, d'amélioration du parc immobilier bâti ainsi que de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre serait désormais subordonné à la reconnaissance *a priori* d'un intérêt métropolitain. À défaut de délibération du conseil de la métropole – dans le délai de deux ans suivant sa création – statuant sur la reconnaissance de cet intérêt métropolitain, la métropole du Grand Paris exercerait, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'intégralité des compétences en question.

Dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, l'article 17 *septdecies* ajustait également la compétence de la métropole du Grand Paris en matière **numérique** à deux égards, d'une part, en lui confiant le soin d'élaborer un schéma métropolitain d'aménagement numérique et, d'autre part, en offrant à la métropole – dans un délai de six mois suivant sa création – la faculté de se substituer à l'ensemble de ses communes membres au sein du syndicat de communes ou mixte compétent en matière numérique.

Au V bis de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, l'État se voit reconnaître la **faculté de transférer** à la métropole du Grand Paris, à sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

De la même manière, l'article 17 *septdecies* complète ce même article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales par des VI et VII, reconnaissant à l'État la **faculté de déléguer** à la métropole du Grand Paris, à sa demande et par convention, certaines compétences. Pourraient ainsi être déléguées l'attribution des aides au logement locatif social ou en faveur de l'habitat privé, la garantie du droit à un logement décent et indépendant, la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire de logements, la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement, l'élaboration, la contractualisation, le suivi et

(1) Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale et des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

l'évaluation des conventions d'utilité sociale conclues avec organismes d'habitations à loyer modéré⁽¹⁾, ainsi que la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements situés sur le territoire métropolitain.

Le Sénat a complété l'article 17 *septdecies* par une procédure – prévue à l'article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales – permettant à la métropole du Grand Paris de déléguer, par convention, aux EPT tout ou partie de l'exercice de compétences qui lui ont été transférées par les communes membres et ne relèvent pas du domaine de la planification⁽²⁾.

Enfin, les compétences opérationnelles – logement, environnement, énergie – ne seraient transférées à la métropole du Grand Paris qu'une fois la stratégie définie par elle⁽³⁾ et au plus tard le 1^{er} janvier 2018. Dans l'attente de ces transferts, ces compétences continueraient à être exercées, comme aujourd'hui, par les communes.

c. La création d'établissements publics territoriaux

Aux termes de la loi du 27 janvier 2014, la métropole du Grand Paris devait être subdivisée en « territoires », d'au moins 300 000 habitants, ayant vocation à succéder aux actuels EPCI à fiscalité propre ou à englober les communes isolées situées dans le périmètre de la métropole. Dépourvus de personnalité juridique, administrés par un « conseil de territoire » et financés par des « dotations territoriales », les territoires disposeraient d'attributions limitées, consistant principalement à élaborer des plans de secteur, dans le cadre d'un plan local d'urbanisme (PLU) relevant de la métropole, et à administrer les offices publics de l'habitat (OPH). Leurs autres attributions dépendraient des délégations consenties par la métropole ou des mutualisations réalisées avec les communes.

Afin de renforcer cet échelon intermédiaire entre les communes et la métropole, l'**article 17 *septdecies* supprime les « territoires » et les remplace par des « établissements publics territoriaux » (EPT). Ceux-ci auraient la qualité d'EPCI, plus précisément de syndicats de communes.** Par rapport aux « territoires », ils bénéficieraient de ressources financières – y compris fiscales – plus substantielles (voir ci-après).

Les compétences des EPT seraient sensiblement plus étendues que celles territoires. Celles-ci seraient de trois ordres :

(1) En application de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, les conventions d'utilité sociale, conclues entre l'État et les organismes d'habitations à loyer modéré, ont pour objet de préciser la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme (plan de mise en vente des logements, constructions), la politique sociale de l'organisme (plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion) ainsi que la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.

(2) Schéma de cohérence territoriale (SCoT), programme local de l'habitat et plan climat-énergie territorial.

(3) Avec l'adoption par la métropole du Grand Paris des plans métropolitains de l'habitat et de l'hébergement, d'une part, et climat-énergie, d'autre part.

– les compétences obligatoires, énumérées par la loi, que les EPT exerceraient de plein droit à la place des communes (et dont certaines relevaient de la métropole dans la loi du 27 janvier 2014) : politique de la ville ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'« intérêt territorial » ; concession de la distribution publique d'électricité (jusqu'à la fin 2017) ; action sociale d'intérêt territorial ; plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)⁽¹⁾ ; administration des offices publics de l'habitat (OPH) ;

– les compétences n'ayant pas été reconnues d'intérêt métropolitain par le conseil de la métropole du Grand Paris, qui seraient alors exercées de plein droit par les EPT, en lieu et place des communes ;

– les compétences que les communes membres auront déjà transférées à un EPCI à fiscalité propre au jour de la création de la métropole du Grand Paris. Ces compétences seraient reprises, sous certaines conditions et réserves, par les EPT.

d. Les relations financières entre la métropole, les établissements publics territoriaux et les communes

L'article 17 *septdecies* procède à une profonde réorganisation des relations financières entre les différentes parties prenantes de la future métropole du Grand Paris. D'une manière générale, à la différence de la loi du 27 janvier 2014, les EPT bénéficieraient de recettes propres, les impôts sur les ménages reviendraient aux communes, tandis que la métropole ferait l'objet d'une fiscalisation progressive de ses ressources.

Il convient de distinguer deux périodes.

Un régime financier transitoire s'appliquerait à la période comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020. Celui-ci correspond à la montée en puissance progressive de l'échelon métropolitain, phase pendant laquelle les EPT percevraient, en dépit même de leur absence de statut d'EPCI à fiscalité propre, le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et procéderaient à une harmonisation progressive de ses taux. La métropole du Grand Paris, quant à elle, percevrait le reste de la fiscalité économique, en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

À compter du 1^{er} janvier 2021, le régime financier pérenne entrerait en vigueur. La CFE serait alors transférée des EPT à la métropole, l'harmonisation des taux se poursuivant à l'échelon métropolitain.

L'article 17 *septdecies* définit également, pour ces deux périodes, **les flux financiers entre les différents acteurs :**

(1) La métropole du Grand Paris n'étant désormais plus chargée que d'élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

– les établissements publics territoriaux bénéficieraient de ressources apportées par les communes, au sein d'un « fonds de compensation des charges territoriales », calculées en fonction des impôts acquittés par les ménages et, à compter de 2021, du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

– la métropole reverserait aux établissements publics territoriaux et à la commune de Paris, sous forme d'une « dotation de soutien à l'investissement territorial » (DSIT), une partie de la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et, à compter de 2021, de celle de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

– la neutralité financière des compétences transférées par les communes aux échelons supérieurs serait assurée par le mécanisme d'« attributions de compensation » (AC) versées à leur profit par la métropole et, jusqu'à la fin 2020, par les établissements publics territoriaux. Le versement aux communes d'une « dotation de solidarité communautaire » (DSC), obligatoire dans la loi du 27 janvier 2014, deviendrait facultatif ;

– la détermination de ces différents flux financiers ferait intervenir des « commissions locales d'évaluation des charges territoriales » (CLECT), chargées des relations entre chaque EPT et ses communes membres, et une « commission locale d'évaluation des charges transférées » (CLECT), chargée des relations entre la métropole et les communes ;

– introduit au Sénat à l'initiative de M. Christian Favier, un « fonds métropolitain de soutien à l'investissement » permettrait le versement de dotations de la métropole aux EPT ou aux communes.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

En dehors des améliorations rédactionnelles et des corrections d'erreurs de références juridiques, la Commission a ajusté à deux égards le périmètre de la métropole du Grand Paris, défini au I de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

D'une part, sur l'initiative de votre rapporteur, la réouverture du délai d'adhésion à la métropole – en l'espèce, dans les deux mois suivant la promulgation de la présente loi – au profit des communes limitrophes du périmètre obligatoire de ladite métropole a été supprimée.

D'autre part, sur proposition du Gouvernement, le délai d'adhésion à la métropole du Grand Paris au profit des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 et dans le périmètre duquel se trouvent des infrastructures aéroportuaires a été ramené de deux à un mois, à compter de la promulgation de la présente loi.

S'agissant des compétences ayant vocation à être exercées par la métropole du Grand Paris en application du II de l'article L. 5219-1 du code

général des collectivités territoriales, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement transférant à la métropole l'exercice de plein droit, à compter du 1^{er} janvier 2017, des compétences en matière de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ainsi qu'en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains. En conséquence, la compétence transitoire des établissements publics territoriaux (EPT) en matière de concession de la distribution publique d'électricité a été supprimée au I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Également sur proposition du Gouvernement, la Commission a rendu indissociable, aux VI et VII de l'article L. 5219-1 du même code, la délégation par l'État à la métropole du Grand Paris des compétences en matière de droit au logement opposable, d'une part, et de veille sociale, d'accueil, d'hébergement ainsi que d'accompagnement au logement, d'autre part, ces compétences relevant toutes d'une même politique publique visant à assurer l'accueil des personnes défavorisées.

En revanche, à l'initiative du Gouvernement, la Commission a supprimé, à l'article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales, les dispositions permettant à la métropole de déléguer aux établissements publics territoriaux la plupart de ses compétences. Elle a, de la même manière, supprimé la faculté reconnue à la métropole du Grand Paris de se substituer à ses communes membres au sein d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de la compétence numérique.

Par ailleurs, votre commission des Lois a supprimé la règle, prévue par la loi du 27 janvier 2014, selon laquelle les présidents des conseils de territoire sont, de droit, vice-présidents du conseil de la métropole.

Enfin, la Commission a élargi aux communes membres de la métropole le champ des possibles bénéficiaires de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT). Corrélativement, elle a supprimé le « fonds métropolitain de soutien à l'investissement ».

C. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES TRANSFÉRÉES AUX MÉTROPOLES

Par son **article 23**, le projet de loi, dans sa version initiale, ouvrait au département la possibilité de déléguer à la métropole, en plus du transfert déjà prévu, certaines de ses compétences par la conclusion d'une convention. Il étendait par ailleurs à l'ensemble de ces compétences le mécanisme de transfert automatique en l'absence de convention conclue entre le département et la métropole.

1. Le dispositif vain adopté par le Sénat

Le Sénat, jugeant ce dispositif hasardeux et sans cohérence interne, a réécrit l'article 23 pour y substituer un mécanisme de concertation destiné à identifier celles des compétences départementales qui pourraient être déléguées aux métropoles.

Ce faisant, il a nié l'affirmation des métropoles et la nécessité pour elles de disposer des moyens adéquats pour conduire un véritable projet métropolitain.

2. La restauration du dispositif de transfert par votre commission des Lois

Votre commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, a logiquement **rétabli l'article 23 dans sa rédaction d'origine**, tout en prévoyant que la convention conclue entre le département et la métropole peut porter sur seulement une partie des compétences listées, et en élargissant le champ des compétences susceptibles d'être transférées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

L'automaticité du transfert de toutes les compétences à défaut de convention conclue a été conservée, son caractère incitatif devant pousser les départements et les métropoles à s'organiser en vue de garantir aux populations concernées les meilleurs services possibles.

IV. LE RÉTABLISSEMENT DES SOLIDARITÉS ET DE L'ÉGALITÉ TERRITORIALE REMISES EN CAUSE PAR LE SÉNAT

Par son titre III, le projet de loi entend garantir les solidarités mises en œuvres au niveau local et assurer l'égalité entre territoires, autour de trois axes principaux : l'ingénierie territoriale ; l'accessibilité des services au public ; la lutte contre la fracture technologique. Il définit également trois compétences partagées, dont l'exercice, s'agissant des aides et subventions versées à leur titre, peut faire l'objet de délégations aux fins de rationalisation de l'action publique.

Le Sénat, par les modifications qu'il a apportées au texte dont il était saisi, a fortement compromis les objectifs poursuivis par le Gouvernement, conduisant votre commission des Lois à revenir à la philosophie initiale du projet, tout en l'enrichissant sur de nombreux points.

A. LE RECENTRAGE DES COMPÉTENCES DU DÉPARTEMENT

Sans revenir formellement sur la suppression de la clause de compétence générale du département, le Sénat a considérablement élargi les compétences reconnues à cet échelon, commandant de la part de votre Commission un recentrage de celles-ci.

1. Les dispositions adoptées par le Sénat s'assimilent à un rétablissement de la clause de compétence générale

En étendant les prérogatives du département au titre de l'ingénierie territoriale et en dotant cet échelon de compétences hétérogènes dans plusieurs domaines, le Sénat a adopté un dispositif incohérent avec la suppression de la clause de compétence générale.

a. Une extension considérable de la compétence départementale d'ingénierie territoriale

L'article 24 du projet de loi **supprime la clause de compétence générale du département** mais consacre parallèlement au profit de cet échelon une **compétence étendue en matière d'ingénierie territoriale**, essentiellement destinée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au moyen d'une assistance technique mais également d'une participation financière aux projets qu'ils mettent en œuvre. Cette participation financière peut aussi concerner des services marchands.

Le dispositif adopté par le Sénat à l'article 24 est beaucoup trop large et revient, en réalité, à rétablir au profit du département une clause de compétence générale qui ne dit pas son nom.

Il donne en effet compétence au département pour « *mettre en œuvre toute action favorisant un développement équilibré du territoire départemental* », rédaction extrêmement large susceptible de couvrir une grande variété de situations.

De plus, avec la suppression de la condition tirée de l'insuffisance ou de l'absence de l'initiative privée, le Sénat permet à cet échelon de financer n'importe quel projet communal ou intercommunal dans la sphère des services marchands.

b. L'adoption d'articles additionnels par le Sénat consacrant la compétence du département dans des domaines variés

Au-delà des modifications substantielles apportées à l'article 24, le Sénat, préoccupé par les effets que pourrait avoir la suppression de la clause générale de compétence des régions et des départements, a introduit deux articles additionnels, les **articles 24 bis B** et **24 bis C**, visant à sacrifier l'intervention de ces collectivités territoriales dans des domaines ciblés.

Le premier porte sur le versement de subventions aux associations intervenant en matière de secours en mer. Le second prévoit que la région d'Alsace et les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle peuvent soutenir financièrement les organismes promouvant le droit local alsacien-mosellan.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois : une rationalisation des compétences du département

Au regard des modifications introduites par le Sénat, votre Commission n'avait pas d'autre choix que d'apporter des changements substantiels au texte dont elle était saisie, afin d'encadrer les compétences du département.

a. L'encadrement de la compétence d'ingénierie territoriale, préservée d'extensions inopportunies mais consacrée dans son essence

Votre commission des Lois, si elle n'entend pas compromettre l'action départementale au soutien des communes et de leurs groupements, s'est néanmoins attachée à encadrer l'intervention départementale afin d'éviter que la suppression de sa clause de compétence générale soit sans effet concret.

Ainsi, à l'initiative de M. Paul Molac et du Gouvernement, elle a supprimé les dispositions procédant à un rétablissement camouflé d'une clause de compétence générale, tandis qu'elle a rétabli la condition d'insuffisance de l'initiative privée pour les interventions en matière de services marchands.

Des enrichissements ont toutefois été apportés afin de permettre au département de fournir un appui technique, non seulement aux établissements publics de coopération intercommunale, seuls concernés par l'article 24, mais également aux communes, qui se voyaient privées de cette possibilité de soutien par l'abrogation de l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales. Cette extension, adoptée par votre Commission à l'initiative de votre rapporteur, ne s'inscrit aucunement en décalage avec l'encadrement précédemment mentionné : si l'ingénierie territoriale départementale ne doit pas servir à toute sorte d'actions, elle doit être pleinement opérationnelle dans les cas où son recours se justifie.

b. La suppression des compétences sectorielles consacrées par le Sénat

En introduisant dans un projet de loi à portée générale des dispositions spécifiques sur, d'une part, le secours en mer, d'autre part, le droit alsacien-mosellan, le Sénat s'est inscrit dans une démarche tendant au rétablissement, bloc par bloc, d'une compétence générale que le projet de loi entendait supprimer.

Aussi, à l'initiative du Gouvernement et invitée en ce sens par votre rapporteur, votre commission des Lois a supprimé les articles 24 bis B et 24 bis C, dont l'inutilité était patente : l'article 11 du projet de loi, rétabli par votre Commission, permet aux collectivités territoriales de financer les associations de secours en mer, tandis que la compétence en matière de culture, partagée par tous les échelons de collectivités territoriales, couvre les besoins du droit alsacien-mosellan.

B. LE RÉTABLISSEMENT DES DISPOSITIONS FAVORISANT L'ACCESSEURITÉ DES SERVICES AU PUBLIC

Le Sénat a supprimé les articles du projet de loi visant à renforcer l'accessibilité des services au public sur l'ensemble du territoire national, ne tenant pas compte des avancées opportunes qu'ils contenaient. En les rétablissant, votre Commission a réintroduit, en l'améliorant, un dispositif nécessaire.

1. Le dispositif initial supprimé par le Sénat

Les articles 25 et 26 du projet de loi avaient trait à l'amélioration de l'accessibilité de la population aux services au public, notion plus large que les services publics.

L'article 25 prévoyait l'adoption, sur le territoire départemental, d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public, associant l'État et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'article 26, lui, substituait aux actuelles maisons des services publics les « maisons de services au public », à l'objet étendu et associant l'ensemble des acteurs concernés, publics et privés. Il prévoyait également les modalités selon lesquelles les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pouvaient définir des obligations de service public incombant à un opérateur, afin d'assurer la satisfaction des besoins locaux. Enfin, cet article, avant d'être supprimé, entendait faciliter la mutualisation des moyens publics, notamment par l'assouplissement des règles de mise à disposition du personnel.

Jugeant que ce dispositif n'apportait rien de nouveau ni d'utile pour assurer l'accessibilité de tous aux services au public, et qu'il introduisait des éléments de complexité, le Sénat, en séance, a supprimé les articles 25 et 26.

2. Le rétablissement enrichi du dispositif initial par votre commission des Lois

À l'initiative de votre rapporteur, **votre commission des Lois a rétabli les articles 25 et 26**, prenant pour base la rédaction initiale du projet de loi tout en y introduisant un **certain nombre d'améliorations**.

D'une part, la procédure d'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public a été modifiée afin de **renforcer le rôle du département et d'associer la conférence territoriale de l'action publique**. Cette conférence s'est également vue confier le suivi de l'exécution des conventions conclues dans le cadre de la mise en œuvre du schéma. **La publicité du schéma est en outre rendue obligatoire**, afin d'assurer une information adéquate de la population intéressée.

D'autre part, les **modalités de révision** du schéma ont été expressément introduites dans le dispositif prévu à l'article 25, afin de tenir compte d'éventuels

changements de circonstances ; il est également prévu de consulter les associations d'usagers pour garantir une accessibilité optimale des services.

Enfin, **ce schéma doit être pris en compte** lors de l'élaboration de la convention cadre conclue dans le cadre des maisons de services au public ainsi que dans les hypothèses de mutualisation de moyens destinée à assurer l'accessibilité des services.

C. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DESTINÉS À LUTTER CONTRE LA FRACTURE TECHNOLOGIQUE

Les **articles 27 et 27 bis** sont consacrés à l'accès aux services de communications électroniques et complètent, sur le volet des réseaux de technologies, le dispositif renforçant l'accessibilité des services.

1. La suppression par votre commission des Lois des modifications malvenues apportées par le Sénat

L'**article 27**, dédié à la lutte contre la fracture numérique, s'inscrit dans le cadre du plan « France Très Haut Débit » et tend à clarifier les interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques.

Si le Sénat n'est pas revenu sur le principe de cohérence, il a substantiellement modifié le dispositif qu'introduisait le projet de loi en matière de fonds de concours, initialement réservé à des syndicats mixtes, pour l'ouvrir à toutes les collectivités et leurs groupements pour une durée de 30 ans.

Votre commission des Lois, à l'initiative de votre rapporteur, a décidé de rétablir l'esprit d'origine encadrant les fonds de concours : l'extension aux collectivités territoriales n'est pas requise, alors que l'ouverture du bénéfice de ces fonds aux syndicats mixtes est nécessaire.

Elle a également réduit à 20 ans la période de bénéfice des fonds de concours, celle retenue par le Sénat étant disproportionnée au regard des besoins.

2. Le renforcement de la couverture téléphonique du territoire

La couverture téléphonique du territoire fait l'objet de **l'article 27 bis**, introduit par le Sénat, qui offre la possibilité d'obliger un opérateur de téléphonie mobile d'assurer, dans les zones non couvertes par des services de téléphonie mobile de deuxième génération, une prestation d'itinérance locale.

Votre commission des Lois, suivant votre rapporteur, a conservé cet article au regard des besoins auxquels il entend répondre, tout en perfectionnant son dispositif par une modification de la définition de la prestation d'itinérance locale figurant dans le code des postes et des communications électroniques.

D. LA PRÉSERVATION ET LA VALORISATION DE COMPÉTENCES PARTAGÉES DANS DES DOMAINES TRANSVERSAUX

Si le projet de loi poursuit la démarche de spécialisation de chaque degré de collectivités territoriales, il n'en reconnaît pas moins le caractère partagé de certaines compétences, dont la nature par essence transversale suppose l'intervention de chaque échelon.

Le Sénat, sans remettre en cause le caractère partagé de ces compétences, a introduit dans le projet de loi des dispositions à l'utilité contestable, touchant notamment au fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique. Votre commission des Lois, suivant votre rapporteur, a rétabli pour l'essentiel le dispositif initial en vidant ce chapitre du projet de loi de ses dispositions inopportunnes, tout en l'enrichissant parallèlement sur plusieurs points.

1. La culture, le sport et le tourisme, compétences partagées dans le cadre desquelles des guichets uniques sont possibles

L'article 28 du projet de loi, dans sa version initiale, reconnaît à la culture, au sport et au tourisme le caractère de compétences partagées.

Dans le cadre de l'exercice de ces compétences, lorsque des aides ou des subventions peuvent être versées, l'article 29 prévoit la possibilité de mettre en place des guichets uniques, au moyen de délégations entre collectivités territoriales, de l'État vers les collectivités territoriales et, de façon inédite, de ces dernières vers l'État.

2. Le dispositif adopté par le Sénat bouleversant les conférences territoriales de l'action publique, à l'opposé de l'esprit du projet de loi

À l'initiative du Sénat, la liste des compétences partagées a été complétée par l'action extérieure et la coopération internationale que mènent les collectivités territoriales.

Un nouvel article 28 A a également été introduit, proclamant l'exercice conjoint de la compétence culturelle par l'État et les collectivités territoriales aux fins de garantir les droits culturels des citoyens.

Le Sénat a également jugé utile de modifier le fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique pour tirer, selon lui, les conséquences du caractère partagé des compétences précédemment énoncées. Ainsi, l'article 28 est complété par un alinéa introduisant au sein des conférences trois commissions thématiques, dédiées à la culture, au sport et au tourisme. Le nouvel article 28 bis, quant à lui, donne expressément aux conférences des prérogatives en matière de politiques culturelles, sportives et touristiques et fait des sénateurs des membres de droit des conférences.

Enfin, la réécriture complète de l'article 29 entreprise par le Sénat a pour effet de déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions y compris dans des domaines de compétences exclusives.

3. Les modifications adoptées par votre commission des Lois

Suivant votre rapporteur, votre Commission a supprimé de la liste des compétences partagées la dimension internationale retenue par le Sénat ; elle l'a en revanche enrichie de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, ainsi que de la promotion des langues régionales, à l'initiative de M. Paul Molac.

Ensuite, sur l'impulsion de votre rapporteur, elle a **supprimé toutes les modifications relatives aux conférences territoriales de l'action publique** : certaines étaient inutiles, d'autres indésirables – ainsi en allait-il des commissions thématiques – et d'autres, enfin, étonnantes pour ne pas dire choquantes, telle la reconnaissance aux sénateurs de la qualité de membres de droit des conférences. L'article 28 A, lui aussi inutile car dénué de toute portée normative, a été supprimé.

Votre commission des Lois, toujours à l'initiative de votre rapporteur, a en outre **rétabli l'article 29 dans sa version d'origine** afin d'éviter les effets pervers qu'introduisait la rédaction du Sénat.

Enfin, à l'initiative de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, votre Commission a adopté un **nouvel article 29 bis** conférant au **conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel** une assise affermee et des missions enrichies. Outil précieux de concertation, associant l'ensemble des acteurs intervenant au soutien des politiques culturelles, la consécration législative de ce conseil complète utilement le caractère partagé de la compétence en matière de culture.

V. L'AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE ET LA FACILITATION DE LA GESTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE FINANCIÈRE

1. De nouvelles règles relatives à la transparence de la gestion publique locale confortées par le Sénat

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi comportait plusieurs mesures destinées à renforcer la transparence financière et la gestion publique locale. Souscrivant à la plupart de ces mesures, le Sénat a veillé à en assurer la pleine applicabilité.

Au nombre de ces dispositions ayant vocation à accroître la **transparence de l'information financière**, figurent à l'**article 30** du présent projet de loi :

- une meilleure formalisation du contenu du débat d'orientation budgétaire, qui s'appuierait désormais sur un rapport présentant les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution de la dette ainsi que la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs. Au Sénat, le Gouvernement a souhaité que les formalités les plus lourdes concernent, outre les régions, les départements et les EPCI de plus de 10 000 habitants, les seules communes de plus de 10 000 habitants ;
- l'*obligation pour toute opération d'investissement d'un certain montant – fixé par décret – d'être accompagnée d'une étude d'impact relative son impact pluriannuel sur les finances de la collectivité considérée.*

De la même manière, l'**article 31** fait désormais obligation à la Cour des comptes d'établir un rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales, à l'instar des rapports annuels produits sur les finances de l'État et de la sécurité sociale. Le Sénat a toutefois supprimé la présentation par le premier président de la Cour des comptes devant le comité des finances locales de ce rapport ainsi que de celui sur la situation et les perspectives des finances publiques – établi en application du 3^e de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Le présent projet de loi entend également donner une plus grande publicité à l'action des juridictions financières, en particulier les chambres régionales des comptes. L'**article 30** instaure un « droit de suite » de la collectivité territoriale ayant fait l'objet d'un contrôle par une chambre régionale des comptes, avec :

– l'*obligation pour la collectivité concernée de présenter à son organe délibérant les actions correctrices entreprises dans le délai d'un suivant la présentation des observations définitives de la juridiction financière. Ces actions ont vocation à être ensuite synthétisées par les chambres régionales des comptes et publiées dans le rapport public annuel de la Cour des comptes ;*

– la communication des observations définitives de la chambre régionale des comptes à l'ensemble des communes membres de l'EPCI ayant fait l'objet d'un contrôle, ces observations devant faire l'objet d'une présentation au plus proche conseil syndical.

De manière complémentaire, d'autres dispositions du présent projet de loi visent à améliorer l'information des élus et des citoyens sur la **gestion publique locale**.

Compte tenu du manque de connaissance partagée entre l'État et les collectivités territoriales sur l'exercice par ces dernières de leurs compétences, l'**article 34** du présent projet de loi entend faire l'observatoire des finances locales, émanation du comité des finances locales, un véritable observatoire des

finances et de la gestion publique locales, chargé de collecter et d'analyser les données relatives à la gestion des collectivités territoriales pour assurer la diffusion de ses travaux. Souscrivant aux dispositions concernant ce nouvel observatoire, le Sénat a précisé que le futur observatoire pourrait solliciter le concours de toute personne qualifiée dans le cadre de ses travaux.

D'autres dispositions sont plus spécifiquement destinées au renforcement de la **responsabilité financière des collectivités territoriales**.

Ainsi, l'**article 32** du projet de loi prévoit l'expérimentation d'un dispositif de certification des comptes pour les collectivités territoriales volontaires. Coordonnée par la Cour des comptes, cette expérimentation aurait une durée de cinq ans et serait précédée d'une importante phase de concertation – de trois ans – entre les collectivités territoriales participantes et le premier président de la Cour des comptes afin de déterminer les modalités de cette certification.

Dans sa rédaction initiale, l'**article 33** du présent projet de loi instaurait une action récursoire de l'État à l'encontre des collectivités territoriales en cas d'une condamnation en manquement prononcée par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) imputable à l'exercice des compétences décentralisées. Ainsi, en cas de condamnation de la France pour tout manquement au droit de l'Union européenne par la CJUE, l'État aurait désormais pu engager une action récursoire à l'encontre des collectivités territoriales responsables, en tout ou partie, de cette condamnation et leur en faire supporter les conséquences financières – amendes et astreintes.

Cependant, la commission des Lois du Sénat a supprimé cette action récursoire, estimant que le dispositif initialement proposé par le Gouvernement n'était pas suffisamment précis et opérationnel. Alors que la suppression de l'article 33 du projet de loi se voulait, à l'origine, provisoire et ce, afin de laisser au Gouvernement le temps de proposer un nouveau dispositif plus rigoureux et applicable, les amendements proposés par le Gouvernement et proposant de rétablir à l'identique la rédaction initiale de ce dispositif se sont heurtés au refus du Sénat.

2. Des règles relatives à la transparence et à la responsabilité financières précisées par votre commission des Lois

Souscrivant à ces nouvelles règles en matière de transparence financière et de gestion publique locale, votre Commission a veillé à les préciser et à en assurer la sécurité juridique.

Ainsi, à l'**article 30**, parce que la mesure adoptée par le Sénat conduisait à priver de toute base légale le débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus, votre Commission, sur l'initiative de la rapporteure pour avis de la commission des Finances, Mme Christine Pires Beaune, a réintroduit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le principe d'un rapport ayant

vocation à structurer le débat d'orientation budgétaire. Elle a, en revanche, limité l'obligation de transmettre ce rapport à l'EPCI aux seules communes de plus de 10 000 habitants. Elle a enfin étendu l'objet de ce même rapport, dans l'ensemble des collectivités concernées, à la présentation de la structure de la dette ;

À l'**article 30** toujours, sur l'initiative de Mmes Nathalie Appéré et Christine Pires Beaune, votre Commission a entendu, en complément du seuil ayant vocation à être fixé par décret, limiter la présentation des études d'impact pluriannuel aux seules opérations « exceptionnelles » d'investissement et garantir une application pertinente de cette obligation, en posant un principe de modulation de ce seuil en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité.

À l'**article 34**, sur proposition de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances, votre Commission a également souhaité mieux définir les missions assignées à l'observatoire des finances et de la gestion publique locales. En effet, la commission des Lois du Sénat avait opéré une réduction des missions du nouvel observatoire à la collecte des données et statistiques portant sur « l'exercice d'une politique locale ». Votre Commission a, au contraire, estimé pertinent de conserver la référence, plus large, à la « gestion publique locale », ce qui est par ailleurs la raison d'être de cette nouvelle instance.

En revanche, votre Commission a rejeté l'amendement du Gouvernement proposant le rétablissement en l'état de l'**article 33** relatif à l'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de manquement au droit de l'Union européen, estimant – comme l'avait fait le Sénat en séance publique – que le dispositif ainsi proposé ne comportait aucune avancée par rapport à la rédaction initiale et, à rebours des engagements pris par le Gouvernement.

B. DES MESURES DIVERSES DESTINÉES À FACILITER LE FONCTIONNEMENT ET LA GESTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans sa rédaction initiale, les dispositions contenues dans le présent projet de loi en vue de faciliter et de simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales avaient essentiellement trait à la dématérialisation. Alors que le Sénat a complété ces dispositions, votre Commission a souhaité aller encore plus loin, notamment en intégrant au présent texte les dispositions consensuelles issues de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales⁽¹⁾.

(1) *Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.*

1. Une simplification du fonctionnement des collectivités initialement axée sur la dématérialisation

Dans sa rédaction initiale, le présent projet de loi ne comportait que très peu de dispositions de simplification du fonctionnement des collectivités territoriales. Seul l'**article 30** posait le principe, pour les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 50 000 habitants, d'une dématérialisation progressive – dans les cinq ans suivant la publication de la présente loi – de la transmission au préfet de l'ensemble de leurs documents budgétaires.

2. Des mesures complémentaires adoptées par le Sénat pour alléger le fonctionnement des collectivités territoriales

Le Sénat a, tout d'abord, prolongé cette démarche de dématérialisation pour les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants, en prévoyant, dans un nouvel **article 30 bis**, l'instauration dans les trois ans d'une obligation de transmission numérique au comptable public des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes.

Plus largement, le Sénat a complété le présent projet de loi par un titre V *bis* comprenant plusieurs dispositions destinées à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales.

Ainsi, l'**article 36 bis**, issu d'un amendement du sénateur M. Éric Doligé, modifie l'article L. 3121-22 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre de permettre à l'assemblée délibérante du conseil départemental, dès sa première réunion, d'accorder au président de l'exécutif la faculté d'ester en justice au nom du département.

Issus d'amendements du Gouvernement adoptés par le Sénat, les **articles 36 ter et 36 quater** complète la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'une commission administrative paritaire et d'un comité technique paritaire communs à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

3. Une volonté appuyée de votre Commission d'amplifier la simplification de la gestion des collectivités territoriales

Souscrivant pleinement à la démarche de simplification engagée par le Sénat, votre Commission a souhaité lui donner une plus grande portée, en veillant à sécuriser les dispositions d'ores et déjà adoptées par le Sénat et plus largement à les compléter.

a. La sécurisation des dispositions adoptées par le Sénat

Alors que le Sénat avait, à l'**article 30 bis**, initié une démarche ambitieuse de dématérialisation des pièces comptables des collectivités territoriales et de leurs

établissements, la Commission, sur l'initiative de votre rapporteur, a institué un délai dérogatoire de cinq ans suivant la promulgation de la présente loi pour la mise en œuvre de cette démarche de dématérialisation, d'une part, dans les régions appelées à fusionner au 1^{er} janvier 2016 et, d'autre part, dans les communes et EPCI, dont la population est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants.

Sur l'initiative de M. Alain Rousset, votre Commission a étendu le bénéfice des dispositions de l'**article 36 bis** au président du conseil régional, lequel pourra désormais se voir déléguer par l'assemblée délibérante, dès sa première réunion, la faculté d'ester en justice au nom de la région.

b. La reprise de dispositions issues de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales

Prolongeant cet objectif de simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, votre Commission a adopté, sur l'initiative de Mme Nathalie Appéré, plusieurs amendements correspondant aux propositions du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales⁽¹⁾ ainsi qu'à la proposition de loi⁽²⁾ issue de ce rapport.

Ont ainsi été introduites, dans le présent projet de loi, des dispositions :

- instituant une règle de quorum applicable aux réunions des commissions compétentes pour l'ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d'une délégation de service public (**article 36 quinques**) ;
- simplifiant les modalités de mise à disposition du public des documents relatifs aux délégations de service public (**article 36 sexies**) ;
- modifiant le régime des délais dans lesquels les collectivités doivent adopter leur règlement intérieur, à la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante (**article 36 septies**) ;
- définissant les modalités de la dématérialisation, d'une part, du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales (**article 36 octies**) et, d'autre part, de la publication des actes administratifs (**article 36 terdecies**) ;
- ouvrant la possibilité aux directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques de transmettre par voie électronique au préfet les comptes de gestion, en l'absence de transmission de ces comptes par l'assemblée délibérante en annexe des délibérations qui les arrêtent (**article 36 nonies**) ;

(1) *Rapport au président de la République de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales* (juin 2011).

(2) *Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales*, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

– alignant la procédure applicable en matière de délégation de conclusion des accords-cadres dans les collectivités territoriales sur celle qui prévaut pour les marchés, publics (**article 36 decies**) ;

– prévoyant que les délégations de pouvoir consenties par les assemblées délibérantes à leur exécutif porteront désormais non seulement sur la création des régies comptables, mais également sur leur modification ou leur suppression (**article 36 undecies**) ;

– ajoutant la possibilité de formuler une demande d’attribution de subvention à la liste des pouvoirs pouvant faire l’objet d’une délégation par le conseil municipal, départemental ou régional au président de l’exécutif territorial (**article 36 duodecies**) ;

– portant à neuf mois le délai dont dispose le maire pour présenter au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d’eau potable, d’assainissement et de traitement des ordures ménagères et prévoyant que les indicateurs techniques et financiers contenus dans ce rapport seront reportés dans le système d’information de l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (**article 36 quaterdecies**) ;

– simplifiant la procédure de déclaration d’état d’abandon manifeste d’une parcelle (**article 36 quindecies**) ;

– établissant un délai minimal de huit jours pour la transmission à leurs membres des rapports sur les affaires dont ont à connaître les commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux (**article 36 sexdecies**) ;

– clarifiant la procédure de dissolution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (**article 36 septdecies**) ;

– étendant à l’ensemble des agents de la fonction publique territoriale la dérogation aujourd’hui accordée aux seuls employés municipaux et affouagistes⁽¹⁾, qui leur permet de conduire avec un permis de catégorie B des véhicules et appareils agricoles ou forestiers (**article 36 octodecies**).

c. La recherche d'une gestion facilitée de l'intercommunalité

En outre, plusieurs dispositions introduites par la commission des Lois ont pour objectif de faciliter une gestion plus démocratique des EPCI :

– en facilitant la poursuite des évolutions des plans locaux d’urbanisme et cartes communales lorsqu’un EPCI devient matériellement ou géographiquement compétent (**article 15 ter A**) ;

(1) Ainsi sont dénommés les bénéficiaires de l’affouage (mode de jouissance des produits des forêts communales proposé par la commune ou la section de commune à ses habitants afin qu’ils bénéficient de bois de chauffage destiné à satisfaire leurs besoins domestiques, les quantités attribuées devant être en relation avec ces besoins).

– en permettant à la majorité qualifiée des communes, et non à une minorité de blocage, de renoncer en 2017 au transfert aux EPCI à fiscalité propre de la compétence en matière de plan local d’urbanisme (**article 15 ter B**) ;

– en supprimant l’obligation pour une communauté de communes de solliciter l’accord de ses communes membres pour adhérer à un syndicat mixte (**article 16 ter**) ;

– en supprimant, en cas d’accord de la majorité qualifiée des communes membres de plusieurs EPCI pour organiser leur fusion, la nécessité de vérifier qu’un tiers des communes membres de chaque EPCI a consenti à cette fusion (**article 17 bis B**) ;

– en permettant à une collectivité ou une autre personne publique de se retirer d’un syndicat mixte ouvert lorsqu’elle ne détient plus la compétence pour y adhérer ou lorsqu’une autre modification de droit ou de fait rend sa participation sans objet (**article 21 bis AA**) ;

– en ouvrant la possibilité de créer des services communs pour toutes les missions autres que celles confiées par la loi aux centres de gestion des fonctionnaires territoriaux et en facilitant la mise en place de services délégués et de services communs (**article 22**) ;

– en repoussant au 1^{er} janvier 2016 l’obligation d’élaborer des schémas de mutualisation des services au sein de chaque EPCI à fiscalité propre (**article 22 bis AA**) ;

– en permettant aux communes membres d’un EPCI de décider à la majorité qualifiée en lieu et place de l’unanimité de procéder à l’unification d’un ou plusieurs impôts directs communaux (**article 22 quater A**) ;

– en prévoyant que l’intérêt communautaire soit déterminé par l’organe délibérant des EPCI à fiscalité propre à la majorité simple en lieu et place de la majorité des deux tiers (**article 22 quater B**) ;

– en renforçant la solidarité communale au profit des petites communes hospitalières de moins de 10 000 habitants faisant face à des charges d’état civil et de police des funérailles disproportionnées (**article 22 sexies**).

4. L’ajustement des dispositions diverses introduites par le Sénat

En outre, la commission des Lois a procédé à la suppression ou à l’ajustement de plusieurs dispositions introduites par le Sénat, dont l’opportunité était contestable :

– elle a rétabli le principe selon lequel le schéma de cohérence territoriale (SCOT) devrait dorénavant être conçu dans un cadre plus large que celui des EPCI à fiscalité propre (**article 15 bis**) ;

– elle a supprimé le principe de la création d'une taxe de mouillage dans les aires marines protégées (**article 18 A**) ;

– elle a revu le régime de substitution des EPCI et représentation de leurs communes membres au sein des syndicats mixtes, en supprimant son application aux syndicats compétents en matière d'assainissement (**article 21 bis A**) et en choisissant d'aligner le dispositif applicable aux métropoles sur celui applicable aux communautés urbaines (**article 21 ter**) ;

– elle a précisé que le renoncement d'une commune de moins de 1 500 habitants à mettre en place un centre communal d'action sociale devait contraindre la commune concernée à exercer directement ses compétences en matière d'action sociale ou à les transférer à un centre intercommunal d'action sociale (**article 22 ter**) ;

– elle a supprimé **l'article 24 bis D** qui abrogeait les dispositions relatives aux associations départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'État et supprimait le mécanisme par lequel le département utilise les biens des pupilles décédés pour aider les autres pupilles, sans prendre en compte les conséquences auraient été dommageables à une population déjà fragilisée ;

– considérant que le protocole d'accord conclu entre l'État et les départements en 2013 organise déjà une participation financière de l'État, elle a supprimé le principe de mise en place d'un prélèvement sur les recettes de l'État afin de contribuer au financement de la prise en charge des mineurs étrangers isolés par les départements (**article 24 bis**) ;

– à l'initiative du Gouvernement, soutenu par votre rapporteur, a été supprimée l'extension du produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à des opérations plus larges que celles résultant de l'exercice de cette compétence et le report de l'entrée en vigueur du dispositif dommageables pour les projets déjà lancés (**article 26 bis**) ;

– enfin, elle a considéré que la possibilité pour un office de tourisme constitué sous la forme de société publique locale d'associer à ses travaux les acteurs privés du tourisme par la création d'un comité technique *ad hoc*. Était d'ores et déjà possible et pratiqué et en conséquence votre commission des Lois a supprimé à **l'article 28 ter**.

AUDITION DE MME MARYLISE LEBRANCHU, MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE M. ANDRÉ VALLINI, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA RÉFORME TERRITORIALE

Lors de sa première réunion du mardi 3 février 2015, la Commission procède à l'audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, et de M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous commençons l'examen d'un texte sur lequel, mes chers collègues, vous avez eu l'inventivité de déposer plus de 1000 amendements... Selon toute probabilité, nous poursuivrons donc nos travaux jusqu'à jeudi après-midi ou soir ; aussi ne saurai-je trop vous inviter à la concision.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique. Je serai brève, le nombre d'amendements attestant que le projet de loi a été bien décortiqué ; simple et clair, il constitue le troisième volet de la réforme territoriale voulue par le Gouvernement, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, et la loi relative à la délimitation des régions.

Par ailleurs, les lois relatives à la formation professionnelle et à l'enseignement supérieur et à la recherche ont déjà fait entrer dans notre droit un certain nombre de mesures de décentralisation, dont le présent texte, par conséquent, ne traite pas.

Ce projet de loi repose sur plusieurs axes majeurs. Le premier est la concentration des collectivités sur leurs compétences essentielles, avec la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements, justifiée à nos yeux par l'émergence d'une « société du contrat ». Le deuxième touche aux régions, et plus précisément à l'aménagement, aux infrastructures et à l'économie. Le troisième, au niveau départemental, réside dans la solidarité pour tous les âges de la vie et dans la solidarité territoriale, afin d'aider les intercommunalités ou les communes en difficulté. Les départements pourront en outre mettre en œuvre les compétences déléguées par les grandes régions pour assurer davantage de proximité, nonobstant les aides directes aux entreprises, qui font l'objet de nombreux amendements.

Il s'agit aussi de renforcer les régions à travers deux schémas intégrateurs : le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), qui regroupe tous les autres schémas – généralement peu lus –, ce qui

est une innovation considérable, et le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui inclut les aides directes et fait l'objet de nombreux fascicules. Le texte vise également à assurer aux régions un pouvoir réglementaire d'adaptation aux réalités du territoire, conformément à l'engagement pris par le président de la République dans son discours de Dijon le 3 mars 2012.

Les régions, qui n'auront plus qu'un seul régime d'aide aux entreprises, devront se spécialiser sans entrer en concurrence : elles pourront entrer au capital des entreprises en difficulté ou conditionner leurs aides, afin que celles-ci aillent bien aux entreprises qui créent de la valeur et non à celles dont les déménagements répondent à une logique de dumping territorial ; elles auront, avec les métropoles, un rôle d'animation des pôles de compétitivité.

Elles seront aussi les autorités organisatrices de toutes les formes de mobilité, qu'il s'agisse des transports interurbains, scolaires, à la demande – potentiellement délégues – ou ferrés. Cela s'accompagnera par un renforcement des intercommunalités et une rationalisation des syndicats de communes – dont le budget, je le rappelle, atteint 17 milliards d'euros, dont 9 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement –, avec une nouvelle carte intercommunale et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) plus larges et aux compétences plus intégrées.

Un seuil de 20 000 habitants a été fixé – qui fera certainement débat –, moyennant des adaptations en fonction de la densité et de la topographie. Les retours de terrain nous autorisent à penser que ce seuil s'installe dans les esprits : il faut donc avancer avec pragmatisme.

Il nous faut abandonner toute dichotomie entre cœur vivant et périphéries : notre pays se compose de territoires vivants à qui l'État doit l'équité territoriale. Nous devons faire davantage pour les territoires les plus éloignés des services et des équipements, et rendre l'accès aux services aussi simple et aussi égal que possible : le Premier ministre l'a rappelé avec les mots qui sont les siens, et qui nous interpellent.

Le Sénat a singulièrement modifié l'économie générale du projet de loi, tout d'abord en faisant de l'économie une compétence exclusive dans le code général des collectivités territoriales, mais en supprimant toute clarification dans les faits puisque le texte contourne la suppression de la clause générale de compétence. La Haute Assemblée a également renoncé à toute ambition en matière de rationalisation intercommunale, tant dans la carte que dans les nouvelles compétences ; s'appuyant sur les ouvertures faites par le Premier ministre, elle a détricoté le texte pour le transformer en profondeur.

Avec six commissions saisies à l'Assemblée dans un délai très court, vous avez effectué un travail titanique, pour lequel je remercie votre rapporteur ainsi que l'ensemble des rapporteurs pour avis. Vous avez formulé des propositions

nouvelles ; le Gouvernement travaille d'arrache-pied pour les prendre en compte, même s'il n'a pas pu répondre encore à chacune d'elles. On a pu nous reprocher un manque de diligence, mais vouloir faire vite n'est pas toujours le meilleur gage d'efficacité : le travail se poursuivra donc jusqu'à l'examen en séance. Des opérateurs locaux du retour à l'emploi jusqu'à la carte scolaire des lycées, en passant par les langues régionales et la biodiversité, de nombreuses propositions ont en tout cas été déposées sur le bureau de votre Commission. Nous restons bien entendu à votre écoute pour mener à bien cette réforme structurelle qui, pour être difficile, n'en poursuit pas moins un objectif clair : le parachèvement de la carte intercommunale et le passage au XXI^e siècle, autrement dit le choix d'une société du contrat et de la coopération plutôt que du jacobinisme et de la concurrence stérile. Nous avons en somme à inventer, et je gage que nous y parviendrons, une égalité républicaine adaptée à la diversité des territoires.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014, le Premier ministre a souligné combien la réforme de notre organisation territoriale et la clarification des compétences s'imposaient comme des réformes structurelles majeures pour l'efficacité de l'action publique et pour notre capacité collective à en maîtriser le coût. Le projet de loi s'inscrit dans cet objectif ; il fait suite à un premier texte qui avait permis l'affirmation du fait métropolitain en dotant nos métropoles d'un cadre juridique nouveau tout en leur conservant – à l'exception de Lyon – le caractère d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce qui évitait l'ajout d'un niveau supplémentaire d'action publique locale. À l'occasion de l'examen de ce texte, nous avions aussi renforcé le statut et les compétences des EPCI, en particulier des communautés urbaines.

Ce texte, dit « loi MAPTAM », a aussi permis d'ouvrir le chantier de la clarification des compétences en donnant du sens à la notion de chef de file prévue par la Constitution, et en créant les conférences territoriales de l'action publique, qui permettront aux élus locaux, dans chaque région, de procéder à des adaptations aux réalités locales s'agissant de l'affectation de certaines compétences comme de la mise en œuvre des politiques publiques, bien entendu dans le cadre fixé par le législateur.

Un autre projet de loi a été adopté en décembre dernier, organisant le regroupement des régions afin de leur donner une taille susceptible d'améliorer l'efficacité de leur action. Il a été promulgué il y a quelques semaines, après sa validation par le Conseil constitutionnel.

Aujourd'hui le Gouvernement nous propose d'aller plus loin et ce, dans deux directions. D'une part, le projet de loi revient sur la clause de compétence générale afin de clarifier les compétences respectives des régions et des départements et d'éviter toute entrave ou toute concurrence entre chacune de leurs spécialisations. D'autre part, le Gouvernement entend donner à l'intercommunalité une nouvelle dimension en organisant une mise en conformité des périmètres des communautés de communes et des communautés d'agglomération avec les bassins

de vie, mais également en intégrant de nouvelles compétences dans le champ de leurs compétences obligatoires et en encourageant l'intégration d'autres compétences, comme celles exercées aujourd'hui par certains syndicats intercommunaux. Cela, précisons-le d'emblée, ne signifie pas la suppression de tous les syndicats, même si nous devons nous pencher sur leur nombre : 13 000, pour un budget de 17 milliards d'euros par an. Le chantier est donc vaste et ne doit, à mon sens, poursuivre qu'un seul objectif : doter notre pays d'une organisation territoriale clarifiée, plus efficace et mieux à même d'assurer la solidarité et l'égalité entre les territoires.

Avant d'en venir aux travaux du Sénat et à mes amendements, je veux évoquer un point qui fait couler beaucoup d'encre : l'avenir des départements, dont on s'est même demandé s'il était opportun de les maintenir. Le débat a porté aussi sur les conditions dans lesquelles il fallait, le cas échéant, organiser cette disparition, et sur notre capacité à les atteindre dans un contexte de forte tension sur les finances publiques, mais aussi de difficultés économiques et sociales qui rendent nécessaire un fonctionnement stable de nos outils d'action sociale. On a aussi évoqué la modification du paysage institutionnel avec la création de grandes régions, dont la taille exige le maintien d'un niveau intermédiaire avec les intercommunalités, du moins tant que celles-ci n'auront pas vu leur taille moyenne progresser et leurs compétences être renforcées.

Le Premier ministre et le président de la République ont tenu compte de tous ces éléments, et ont affirmé le maintien des départements dans leur forme actuelle. Ils en ont également rappelé l'utilité en matière de solidarité, tant entre les individus qu'entre les territoires, ce qui d'ailleurs se traduit par l'affirmation de compétences nouvelles au titre des solidarités territoriales, de l'ingénierie, de l'accès aux services ou de l'aide aux communes : autant de domaines d'intervention qu'il nous faudra préciser.

Nous devrons avoir un débat sur l'évolution des départements, mais il ne sera pertinent qu'une fois stabilisé le fonctionnement des grandes régions et assurée la montée en puissance des intercommunalités. Il n'y a, cela a été rappelé, que sur les territoires couverts par les métropoles que nous pouvons anticiper ce débat ; le projet de loi tend d'ailleurs à organiser des délégations de compétences des départements vers les métropoles dès 2017 et 2018.

Enfin, je veux vous faire part de mon état d'esprit quant aux modifications apportées par le Sénat et vous présenter la philosophie générale de mes amendements. Le Gouvernement a, sur le premier point, exprimé son vœu d'une convergence des deux assemblées. C'est un souhait que je partage, aussi mes amendements poursuivent-ils un double objectif : d'une part, retrouver l'ambition initiale du texte en matière de clarification des compétences et de renforcement du fait régional, mais jamais de manière manichéenne et brutale, nombre de suggestions du Sénat méritant considération ; d'autre part, sur des sujets tels que le nombre minimum d'habitants pour les intercommunalités, tracer le chemin d'un

compromis permettant à la fois l'affirmation de ce niveau d'action publique et la prise en compte des particularités territoriales dans la fixation des seuils.

Dans cette optique, je veux interroger le Gouvernement sur plusieurs points. En ce qui concerne la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements, nous voyons combien les différentes collectivités résistent à la spécialisation de leurs actions. Le tourisme est un secteur dont le partage fait débat ; même le « chef de filat » régional est contesté. Quelle est la position du Gouvernement sur ce sujet ?

Le Gouvernement semble avoir renoncé à transférer la gestion des collèges des départements aux régions : pouvez-vous nous le confirmer ? Par ailleurs, faites-vous un lien entre cette question et les transports scolaires ?

S'agissant des SRADDT et des SRDEII, nombreux sont les élus locaux qui craignent un cadre trop rigide. Quelles garanties pouvons-nous leur apporter ? Quel sera leur degré d'opposabilité ?

Sur la révision de la carte intercommunale, je proposerai de rétablir le seuil de 20 000 habitants, bien entendu en dehors des zones de montagne et des territoires insulaires : pour les territoires ruraux faiblement peuplés, le seuil applicable pourrait dépendre de la densité démographique du département. Le Gouvernement serait-il favorable à ce dispositif, ainsi qu'à l'idée d'accorder un délai aux intercommunalités issues d'une fusion récente ?

Les auditions préparatoires ont montré que la perspective d'une remise en chantier de la carte intercommunale suscite des craintes chez les personnels. Aussi proposerai-je des garanties pour éviter que des EPCI à fiscalité propre se retrouvent dissous et non fusionnés, comme le prévoit le texte, et pour s'assurer que les agents suivent les compétences redistribuées, en lieu et place d'un reversement aux anciennes communes membres. Le Gouvernement pourrait-il approuver cette démarche ?

Sur la métropole du Grand Paris, le texte du Sénat fournit une bonne base de discussion mais reste muet s'agissant des effets sur les mécanismes de péréquation, à la fois entre communes de la métropole, mais aussi vis-à-vis du reste de l'Île-de-France. Le Gouvernement entend-il avancer sur ce sujet, et ainsi donner suite à plusieurs amendements de nos collègues ?

En matière de solidarité et de cohésion territoriale, nous envisageons de rétablir les articles 25 et 26 du projet de loi, d'associer plus étroitement les départements à l'élaboration des schémas d'accessibilité des services – que devront prendre en compte les conventions conclues au titre des maisons de services au public prévues à l'article 26 – et de faire intervenir les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le suivi de la mise en œuvre de ces schémas. Quelle est la position du Gouvernement sur ce point ?

Par ailleurs, dans le domaine de la lutte contre la fracture numérique, tout en suggérant un retour au dispositif initial du Gouvernement sur les fonds de concours, je crois souhaitable d'étendre la période de versement de ces fonds à vingt ans, contre dix initialement prévus – portés à trente par le Sénat –, au regard de la durée d'amortissement et pour tenir compte des observations recueillies lors des auditions. Le Gouvernement en serait-il d'accord ?

Concernant la possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne, le Gouvernement a déposé un amendement rétablissant l'article 33 dans sa rédaction initiale, sans tenir compte de l'inquiétude qu'il soulève chez les élus locaux : pouvez-vous, madame la ministre, leur apporter des garanties sur les limites à ces actions et sur le champ exact des fonds européens visés par le remboursement de pénalités ou d'amendes ? À défaut, cet amendement ne pourrait-il être examiné en séance ?

Mme la ministre. Le Gouvernement entend supprimer, après l'installation des CTAP, la clause de compétence générale pour les régions comme pour les départements ; en revanche, il souhaite créer une compétence nouvelle, encadrée, de solidarité territoriale. La question est de savoir comment un département peut – je dis bien : « peut », et non pas « doit » – répondre à la sollicitation financière d'une intercommunalité, conformément à une orientation défendue par des parlementaires, dont certains ici présents, pour des projets ou équipements d'intérêt général, dont nous nous efforcerons de dresser une liste d'ici à l'examen en séance. Le danger, en effet, est de faire réapparaître sous cette forme la clause de compétence générale.

Aux yeux du Gouvernement, la région doit devenir chef de file dans le domaine de tourisme : c'est à elle qu'il reviendra d'élaborer, en association avec les autres collectivités bien entendu, un schéma régional de développement touristique, qui aurait pu au demeurant s'intégrer dans un schéma régional d'aménagement du territoire. Pour autant, le tourisme demeure une compétence partagée entre les collectivités : nous avons passé de longues heures au Sénat à débattre de cette question. Rappelons que la dépense publique par touriste avoisine les 35 euros en France : elle ne génère pas assez de valeur ajoutée, donc de croissance. L'exemple de l'Espagne pourrait nous inspirer, puisque ce pays accueille un peu plus de 50 millions de touristes, pour 80 milliards d'euros de chiffre d'affaires – ce rapport est inversé en France.

Le Sénat est revenu sur le chef de filat en matière touristique des régions, rendant facultative l'élaboration d'un schéma régional, lequel devrait de surcroît être élaboré conjointement avec l'ensemble des collectivités de la région : je vous laisse imaginer la complexité de la procédure. Le Gouvernement reste pour sa part convaincu qu'un chef de filat régional permettrait de rationaliser la dépense publique en matière de tourisme. Il s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée sur un certain nombre d'amendements, mais se pose aussi la question des offices de tourisme locaux, dont le texte issu du Sénat supprime les possibilités de fusion, la

région et le département gardant la possibilité de créer des comités de tourisme, soit à leur échelle propre, soit de façon commune. La question des stations touristiques classées a suscité de nombreux amendements, et nous y reviendrons ; mais, hormis ces cas particuliers, il nous semble qu'un centre d'information à l'échelle intercommunale peut suffire, avec des points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire. Beaucoup est fait pour le marketing touristique, mais trop peu pour les produits touristiques ; or, en cette matière, la rationalisation est source d'efficacité.

M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale. Le Gouvernement souhaitait transférer aux régions la gestion des collèges, mais les sénateurs ont préféré la laisser aux départements, solution à laquelle nous nous sommes ralliés après réflexion. L'un des principaux objectifs du texte est de renforcer l'attractivité économique des régions ; or les collèges ne constituent pas des éléments d'attractivité. D'autre part, une mutualisation au niveau régional nous apparaissait plus rationnelle pour la dépense publique, mais elle est déjà effective, sans qu'il y ait besoin de transfert, dans un nombre croissant de régions, pour les lycées comme pour les collèges.

En revanche, nous persistons à penser que le bloc de compétences relatif aux mobilités impose une vision d'ensemble de la part des régions, s'agissant de la route comme du rail, transports scolaires inclus. Il paraît abusif de maintenir cette dernière compétence dans le giron des départements au motif qu'ils s'occupent aussi de la gestion des collèges car, outre que les transports scolaires ne concernent pas que les collégiens, ils sont aussi ouverts, dans certains départements, à d'autres catégories de population que la seule population scolaire. La cohérence impose donc de confier aux régions l'ensemble des compétences relatives aux transports.

Mme la ministre. S'agissant de la date de révision de la carte intercommunale, nous nous appuyons sur la clause de rendez-vous inscrite dans la loi de 2010. Nous pourrons tomber d'accord, monsieur le rapporteur, sur un seuil de 20 000 habitants moyennant des « adaptations » territoriales – selon le mot retenu à la demande expresse des élus de la montagne – comme sur le délai dit « de repos ».

C'est volontairement que nous avons fait l'impasse sur les péréquations. L'Île-de-France est un cas particulier qui devra être traité d'ici au mois de juin avec le Premier ministre. Nous exprimerons notre position sur les métropoles lors de la discussion des articles.

Sur la durée des fonds numériques, nous appelons de nos vœux un retour à la version initiale, que nous avons défendue en vain au Sénat.

La question des actions récursoires fut évoquée, lors de la discussion de la loi MAPTAM, à propos des fonds européens. Nous parlons ici de contentieux perdus par les collectivités du fait du non-respect des règles européennes en

matière d'aides économiques. L'État, en ce cas, assume le paiement des pénalités devant l'Union européenne, mais il entend alors pouvoir se retourner contre la collectivité en faute, naturellement sous le contrôle du juge.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Et l'opposabilité des schémas régionaux, sur laquelle le rapporteur vous avait interrogés ?

M. le secrétaire d'État. Les schémas régionaux seront prescriptifs, donc opposables.

M. Dominique Bussereau. Je commencerai par une remarque de bon sens sur le calendrier. À partir de jeudi, et jusqu'au 16 février, les préfectures accueilleront les candidats aux élections départementales, lesquels devraient même déposer leurs bulletins de vote et leurs circulaires de propagande avant le 13 février ; et c'est à ce moment précis que l'on nous propose de débattre des compétences des départements... Le Gouvernement n'aurait pu imaginer mieux pour favoriser l'abstention et le vote Front national ! Demander aux citoyens d'élire les membres d'une collectivité dont on ne connaît pas les compétences, et aux députés, dont certains sont aussi conseillers généraux, de se réunir ainsi pendant la campagne officielle, c'est du jamais vu dans l'histoire de la République. Le Gouvernement se réjouit-il de ce calendrier ?

Quelles sont, d'ailleurs, ses intentions réelles s'agissant des départements ? On a entendu parler de suppression ou de « dévitalisation », et le Premier ministre, à en croire certains médias, serait prêt à des compromis avec le Sénat...

Celui-ci a adopté, sur les collèges, une position à laquelle M. le secrétaire d'État vient de répondre de façon claire. Cependant, même si les transports scolaires ont parfois une vocation plus large, je doute qu'il soit judicieux de les confier aux grandes régions. Que celles-ci gèrent à la fois les transports interurbains par car et les transports express régionaux (TER), cela se comprend ; mais gérer les demandes des écoles, des familles et des mairies en matière de desserte, c'est autre chose : à moins de renoncer à la suppression de certains services régionaux, donc à des économies, la mesure ne me semble donc guère cohérente.

Sur le tourisme, je n'ai pas compris la réponse : je suppose que le Gouvernement aura l'occasion de la préciser.

La voirie nationale a pour ainsi dire disparu. Dans mon département, par exemple, elle ne représente que 130 kilomètres, contre 6 000 pour les routes départementales. Je me félicite par ailleurs que le Gouvernement ait accepté la création d'une région dont les limites s'étendent du Val de Loire jusqu'à l'Espagne et aux confins de l'Auvergne. La réforme sur les directions interrégionales des routes, adoptée par un Gouvernement dont j'étais le secrétaire d'État aux Transports, a déjà éloigné élus et citoyens de la gestion en ce domaine ;

aussi, confier la gestion de réseaux départementaux à de grandes régions me paraît être le plus sûr moyen de gaspiller beaucoup d'argent.

Entre les grands ports maritimes, les ports régionaux, les ensembles issus d'une coopération entre régions et État et les ports départementaux, le monde portuaire est pluriel. *Quid du cofinancement ?* Les technocrates y sont réticents, mais l'expérience locale montre que cette solution permet de mener à bien beaucoup de projets. Le Futuroscope n'aurait jamais vu le jour sans l'impulsion que lui a donnée le président de conseil général, M. Monory, et comme le Puy-du-Fou M. de Villiers. Des « départements croupions » nuiraient au développement économique de notre pays. Peut-être le rapporteur et la majorité pourront-ils, par des amendements, venir au secours du Gouvernement si celui-ci n'ose contredire le Sénat.

Mme Nathalie Appéré. Nous partageons les objectifs de la présente réforme structurelle : un service public efficace et solidaire, au service des habitants, et sobre en termes de dépenses publiques ; une organisation territoriale modernisée et lisible pour le citoyen.

Ce texte s'inscrit dans un triptyque : la loi sur les grandes régions, confortées afin de doper le développement économique et la croissance, en est le premier volet ; la loi MAPTAM, qu'il s'agisse de l'affirmation des métropoles ou des compétences intercommunales, notamment au sein des communautés urbaines, le deuxième ; le troisième, enfin, est le chapitre de cette même loi consacré à la diversité des territoires, à travers le principe du conventionnement et la conférence territoriale d'action publique, instance de dialogue et marque de la confiance vis-à-vis des élus locaux. Le groupe SRC veillera à ce que l'ensemble de ces dispositions se trouvent confortées, et non remises en question, par le texte qui nous est soumis.

Notre groupe, même s'il y a des débats en son sein sur ce point, souscrit aux orientations du Gouvernement en ce qui concerne les transferts de compétences des départements aux régions, mais la réponse lapidaire sur le caractère prescriptif des schémas régionaux me laisse un peu sur ma faim. Sur ce thème, des élus continuent de s'interroger : si l'idée de renforcer les compétences régionales en matière de développement économique ne fait pas débat, certaines compétences – sur le foncier ou l'immobilier d'entreprise, par exemple – restent l'apanage du bloc communal : comment assurer la juste articulation ? De même, l'équilibre entre régions et métropoles doit être préservé.

Sur le service public de l'emploi, le Sénat a complété l'article 3 bis afin d'ouvrir la gouvernance aux régions. Nous approuvons ces propositions, mais ne pourrait-on aller plus loin en intégrant à la compétence « développement économique » des régions un volet sur l'insertion professionnelle, la formation et l'emploi ?

Nous avons accueilli avec intérêt les propositions du rapporteur sur les seuils : l'intercommunalité, loin d'obéir à une vision punitive, doit permettre aux communes de répondre aux besoins des habitants. Certains de nos amendements tendent à octroyer, par dérogation, le statut de communauté urbaine à des villes et agglomérations ayant perdu leur statut de chef-lieu de région, afin de préserver la dynamique intercommunale. Quelle est la position du Gouvernement à ce sujet ?

Enfin, le groupe SRC a déposé plusieurs amendements de clarté et de simplification : certains d'entre eux, à l'initiative de Françoise Descamps-Crosnier, reprennent des suggestions de la proposition de loi d'Éric Doligé. Nous aimerions aussi avoir l'avis du Gouvernement sur ce point.

Mme Colette Capdevielle. Le présent texte est attendu depuis longtemps, notamment dans les territoires qui ont pu se sentir oubliés par les lois relatives aux métropoles et aux grandes régions. Le Sénat s'est malheureusement employé à le détricoter, lui ôtant sa cohérence et sa lisibilité ; notre Commission va donc devoir le reconstruire, en renforçant les compétences des grandes régions et en élevant le seuil applicable aux intercommunalités, auxquelles il convient aussi d'attribuer des compétences nouvelles, sans oublier le mode de désignation de leurs représentants, qui exige des avancées significatives.

Il nous appartient, en somme, de dessiner l'organisation territoriale du futur. Notre pays n'est pas uniforme mais pluriel, et les territoires devront s'organiser autour de bassins de vie qui peuvent avoir une histoire. Nous devons donc faire preuve de courage et d'ambition. Je soutiendrai, dans cet esprit, des amendements tendant à renforcer le rôle des régions.

La force de ce texte est aussi de faire de l'intercommunalité l'échelon de référence de l'action publique de proximité, sur un périmètre correspondant à un bassin de vie où l'ensemble des acteurs se trouvent réunis dans une même volonté d'écrire leur destin. Le seuil de 20 000 habitants ne me semble pas encore assez ambitieux ; aussi vous proposerai-je de le porter à 30 000 habitants : cela me semble logique au vu des nombreuses exceptions envisagées.

Nous devons aussi faire preuve de volontarisme démocratique en soumettant l'élection des représentants communautaires au suffrage universel direct, comme c'est déjà le cas dans les métropoles. J'ai donc déposé plusieurs amendements en ce sens. À ce jour, l'organisation des EPCI à fiscalité propre tient au demeurant à l'écart, non seulement les citoyens, mais aussi beaucoup d'élus. La parité est également absente des intercommunalités, d'où la faible présence de femmes en leur sein, sans parler des représentants de l'opposition. Alors que le législateur s'apprete à quadrupler les seuils et à renforcer les compétences intercommunales – y compris sur les ouvertures de commerce le dimanche –, il n'est plus acceptable que cette strate soit aussi mal considérée sur le plan démocratique. Bref, je ne vois aucun argument, en dehors des jeux de pouvoir locaux, susceptible de justifier l'absence d'élection au suffrage universel direct – la méthode actuelle de flétrage n'étant qu'un pis-aller.

La future organisation territoriale suscite de nombreuses réflexions sur le terrain, notamment au Pays basque, où la création d'une grande intercommunalité, regroupant 157 communes, est envisagée. De fait, les améliorations que nous pouvons apporter au texte – en matière d'intégration, de démocratie locale et d'accompagnement dans les procédures – sont de nature à encourager beaucoup de territoires, parmi lesquels celui dont je suis élue, à franchir le pas.

M. Guy Geoffroy. J'attendais ce moment depuis longtemps. Ayant à plusieurs reprises interrogé le Gouvernement sur les propos tenus par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, je me suis toujours heurté à la réponse selon laquelle seuls les deux ministres aujourd'hui présents pourraient m'éclairer.

En septembre dernier, le Premier ministre avait évoqué trois hypothèses pour les départements : si le propos était clair dans son esprit – du moins je l'espère –, il l'était moins pour beaucoup d'entre nous. Première hypothèse : une articulation départementale rendue possible par la taille des métropoles – peut-être en avons-nous avec ce texte quelques prémisses. Le Premier ministre avait aussi évoqué une douzaine de départements, dont la forte prégnance rurale impliquait qu'ils soient, bon an mal an, maintenus en l'état ; puis, d'échanges entre le Premier ministre et des représentants du monde rural, il ressortait que ce nombre avoisinerait plutôt les cinquante. Et voici que l'on nous annonce une nouveauté, qui appelle pour le moins des éclaircissements : des départements qui seraient des fédérations d'intercommunalités. Le concept ne laisse pas d'interroger, d'autant que la loi MAPTAM entraîne la création d'intercommunalités géantes – sur des décisions de l'État que les régions n'ont guère les moyens de contester –, s'étendant sur plusieurs départements. Comment, dans ce cadre, comprendre la notion de département fédération d'intercommunalités, troisième composante de la galaxie départementale annoncée par le Premier ministre ? La question se pose au sein de l'agglomération dont je suis élue. Le préfet du département m'a indiqué la semaine dernière que, selon le nouveau projet du préfet régional, cette intercommunalité basculerait de la Seine-et-Marne vers l'Essonne.

Les électeurs nous interrogent sur les cantons et leur redécoupage ; alors que les élus actuels ont un suppléant de sexe différent, ils devront en désigner un autre du même sexe qu'eux ; de plus, le Gouvernement est incapable de nous préciser les compétences qui seront celles des élus à l'issue du scrutin des 22 et 29 mars. Et que signifie cette trilogie des départements ? Devrons-nous attendre que les électeurs se soient prononcés pour comprendre ce sur quoi ils l'ont fait ? Pour l'heure, comme le rappelait M. Bussereau, nos concitoyens sont tentés par le double vertige de l'abstention et du vote extrême : l'abstention parce qu'ils ne comprennent pas ce sur quoi ils votent ; le vote extrême parce que, se doutant qu'il y a tout de même quelque chose à comprendre, ils préfèrent le coup de pied dans la fourmilière.

Mme Marietta Karamanli. Aux termes de l'article 1^{er}, les régions sont garantes de l'égalité des territoires : que signifie exactement cette disposition et quelle en est la portée juridique ?

On a évoqué le transfert du patrimoine immobilier des universités aux régions : qu'en est-il ?

Pourrions-nous avoir des précisions sur la proposition du rapporteur au sujet des seuils ? Comment la réalité des bassins de vie et la diversité des milieux ruraux pourront-elles être prises en compte ? *Quid* des ressources mobilisables ?

Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir répondu au sujet de l'article 33. Cependant, l'étude d'impact fait référence à une solution mise en œuvre par des États fédéraux pour assurer la participation de collectivités infra-étatiques aux actions réciproques, sur la base d'une clé de répartition. Pourquoi une telle solution n'a-t-elle pas été retenue ?

Au Sénat le Gouvernement a annoncé une réforme de la dotation globale de fonctionnement dans les deux années à venir, afin d'améliorer sa transparence et son équité, d'encourager la mutualisation et de prendre en compte les spécificités territoriales. J'espère que notre assemblée sera saisie assez tôt de cette réforme pour y apporter sa pierre.

M. Jacques Bompard. S'attaquer au millefeuille administratif est une nécessité ; c'est pourquoi j'approuve le principe d'une nouvelle organisation territoriale pour la République, même si celle-ci devrait s'approcher davantage des réalités terriennes de notre pays, respecter les petits ensembles communaux et les libertés qui y sont enracinées, faire primer l'avis des habitants attachés à l'identité de leur mode de vie sur les administratifs, monstres froids jacobins qui, peu à peu, détruisent notre pays. Mais c'est sans compter sur les nécessités de la rationalisation budgétaire et la mode de l'uniformisation générale. Puisque les subventions sont allouées sans contrôle aux associations, au seul profit du copinage idéologique, et puisque l'on se refuse à recentrer les activités communales sur les services réels demandés par les habitants, il faut bien empiler des structures toujours plus désincarnées afin de réaliser des économies budgétaires.

Il était urgent, semble-t-il, d'obliger les petites communes à intégrer des EPCI toujours plus vastes, pour les placer sous la coupe des communes les plus importantes, selon les dispositions de cet article 17 d'un autoritarisme brutal et d'un centralisme d'un autre âge. Les récalcitrants n'auront qu'à s'incliner. L'article 15, lui, donne un étonnant pouvoir aux préfets dans les négociations relatives à la formation des EPCI, moyennant d'hypothétiques auditions qui doivent faire croire au consensus. Mais de ces négociations ne résultera qu'un encombrement accru des tribunaux administratifs.

La considération d'économies théoriques l'emporte sur l'identité et l'héritage des territoires, et les désideratas de Paris imposent aux provinciaux des

attaches artificielles. L'accumulation de structures publiques, commissions réunies en formations interdépartementales dans quelques cas particuliers, maisons des services au public – belle trouvaille de l'article 19 – ou observatoire de la gestion publique locale, à l'article 34, sont autant de nouvelles strates qui viennent « gaver » le millefeuille.

La ville d'Orange, dont je suis maire depuis 1995, est parmi les dix communes les mieux gérées de France ; le bon sens et la vertu des individus y ont fait des miracles qui ne doivent assurément rien aux fariboles administratives que l'on nous présente aujourd'hui. Il suffit d'avoir participé à un conseil communautaire pour savoir que les décisions y sont toujours plus désincarnées, et de moins en moins compréhensibles par les élus eux-mêmes, qui d'ailleurs s'en désintéressent totalement.

Une victoire de la technocratie sur la démocratie, voilà ce que vous nous proposez. Ces textes jacobins relèguent à la marge une France périphérique qui a pourtant besoin de soutien ; ils ne satisfont que quelques cerveaux claquemurés dans les ministères. Votre projet de loi coûtera de surcroît beaucoup d'argent ; il générera des scandales et des centaines de procédures judiciaires : beau succès en perspective !

Je me félicite de la suppression des clauses de compétence générale, mais il faudrait généraliser une telle mesure à l'ensemble des strates car cette compétence explique à mes yeux la gabegie actuelle.

Beaucoup de points ne laissent pas de m'inquiéter, à commencer par la spécialisation des régions, que l'on veut faire entrer en concurrence. La cohérence de cette idée m'échappe un peu. Bref, je crains fort que le millefeuille administratif s'épaississe encore, ce qui serait dramatique.

M. Hervé Gaymard. Je ne reviendrai pas sur le long chemin suivi par la majorité depuis l'abrogation, en juillet 2012, de la loi de 2010, s'agissant notamment des conseillers territoriaux : très décriés à l'époque de leur création, on s'est rendu compte qu'ils étaient la bonne solution pour réduire le nombre d'élus et rationaliser les interventions respectives des régions et des départements. Mais il est inutile de pleurer sur le lait renversé...

Désorientés par les zigzags gouvernementaux, nous attendions l'examen du présent texte avec gourmandise puisqu'il devait, nous répétait-on depuis des mois, nous apporter des réponses. Le Premier ministre avait d'abord annoncé, le 8 avril 2014, la suppression des départements, un mois après que le Gouvernement eut transmis au Conseil d'État un projet de loi renforçant leur rôle en matière sociale – notamment pour le handicap.

Le 18 juin de la même année, le projet de loi qui nous est soumis a été adopté en Conseil des ministres. Il vide les départements de leur substance, puisque des juristes ont rappelé au Premier ministre que la suppression des départements suppose une révision de la Constitution, donc une majorité des trois

cinquièmes au Congrès ou une approbation par référendum – deux solutions jugées inaccessibles. Bref, les départements se retrouvent dépouillés de toutes leurs compétences à l'exclusion du social – sur lequel les futurs gouvernements auront à trancher.

La troisième étape fut la préparation des élections sénatoriales. Face à la grogne des radicaux de gauche et d'une centaine de parlementaires socialistes, le Premier ministre annonça la création de trois catégories de départements : ceux situés là où des métropoles fusionneront avec elles, comme à Lyon ; ceux dont les compétences seront transférées à des intercommunalités renforcées ; ceux qui, situés en zone rurale, seront maintenus en l'état. Ces orientations furent confirmées par le Premier ministre, par exemple, au congrès de l'Association nationale des élus de la montagne, à Chambéry, en octobre dernier.

Alors que nous pensions aujourd'hui obtenir les réponses à nos questions, nous découvrons qu'il n'en est rien ; à telle enseigne que l'on peut s'interroger sur l'utilité de cette première lecture. Il faut bien promener les « idiots utiles », comme disait Lénine... On les avait promenés avant les élections sénatoriales ; et voici que l'on demande aux électeurs, devenus par là même ces « idiots utiles » – ce qui est évidemment bien plus grave – de se prononcer, en mars prochain, sur des instances dont on ignore l'avenir.

Aujourd'hui, les conseils généraux sont dotés de six à huit commissions dédiées à chacune des compétences ; or, à partir du 1^{er} janvier 2017, ne subsisteront que la compétence sociale, la gestion des collèges et, concept encore mal défini, la solidarité territoriale. Autrement dit, le nombre de commissions sera ramené à deux ou trois, chacune étant pourvues d'effectifs forcément pléthoriques, sur l'utilité desquels les électeurs ne manqueront pas de s'interroger.

D'autre part, le projet de loi ne comporte aucun soubassement budgétaire et fiscal. Le jeu de Monopoly auquel on soumet les différents échelons de l'action territoriale appellerait, à tout le moins, des précisions sur les impôts transférés et sur les dotations, surtout si l'on entend les diminuer. La loi Defferre de 1982, écrite par Éric Giuly, alors directeur général des collectivités locales, comportait un volet budgétaire et fiscal ! Loin de moi l'intention de procrastiner, pour paraphraser les diplomates, mais l'absence d'un tel volet constitue une vraie question préalable.

Quelle est donc la vision du Gouvernement s'agissant des départements pour demain – c'est-à-dire 2017 – et après-demain ? On nous promet le maintien des départements en zone rurale avec des compétences simplifiées : qu'entend-on ici par « zone rurale » ? Quels sont au juste les départements concernés ?

Quelles compétences seront simplifiées ? Seront-elles exercées dans la durée, ou jusqu'en 2020 ou 2021 comme il était prévu initialement ? La réponse à cette première question est très importante, tant pour les législateurs que nous sommes que pour les citoyens, que nous représentons.

Quel sera par ailleurs le contenu juridique du chef de filat ? Quel sera le degré d'opposabilité des schémas régionaux ? Si je prends l'exemple du tourisme, chacun sait que des régions, comme la Bretagne, doivent avoir la compétence régionale. En revanche, c'est en Auvergne, en Savoie, ou dans le Dauphiné qu'on part en vacances, pas en Rhône-Alpes-Auvergne ! Il serait aberrant de prévoir, en matière touristique, des schémas régionaux opposables à des destinations touristiques de rang inférieur.

La compétence touristique doit être exercée là où les autorités jugent utile qu'elle le soit. Imposer la compétence touristique à l'intercommunalité me paraît être une très mauvaise chose : lorsque ce sera pertinent, elle l'exercera d'elle-même. De grâce, laissons les intercommunalités exercer cette compétence lorsqu'elles le souhaiteront.

Enfin, une loi a imposé la création d'un seul office de tourisme par commune. Or cette disposition n'est pas pertinente pour une quinzaine de communes françaises dotées de différents sites touristiques, avec des marques commerciales différentes : ne bridons pas les initiatives des maires par des dispositions contre-productives. Laissons-leur au contraire toute liberté.

M. Paul Molac. Ce projet de loi était attendu.

Alors que, depuis la loi Defferre qui a consacré la région comme collectivité locale, les autres lois de décentralisation ont brouillé le message, ce texte a le mérite de clarifier et de démocratiser le fait régional, tout en le sécurisant – la région devient un élément de stratégie sur son territoire.

Je tiens toutefois à souligner nos conditions de travail difficiles, puisque nous n'avons eu le texte du Sénat que mercredi dernier à midi et qu'il nous a fallu déposer nos amendements avant vendredi 17 heures. Les amendements du rapporteur n'ont été eux-mêmes publiés qu'aujourd'hui à midi.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Plus de mille amendements ayant été déposés, il est heureux que vous n'ayez pas eu une semaine de plus ! (*Sourires.*)

M. Paul Molac. Nous ne reculons pas devant l'effort !

Madame la ministre, dans quelle mesure les schémas seront-ils prescriptifs ?

Qu'en sera-t-il du pouvoir d'adaptation ? Alors que la Corse en est déjà dotée, l'étude du regretté Guy Carcassonne a montré qu'il est inapplicable compte tenu de la complexité de la procédure à suivre. C'est pourquoi j'ai déposé des amendements visant à la modifier.

La concurrence, monsieur Gaymard, existe moins entre la région et le département qu'entre les EPCI et le département. Lorsque des EPCI atteignent

60 000, voire 80 000 habitants, ils sont capables d'exercer des compétences départementales. Comme, de plus, les pays ont des conventions avec les régions, il serait possible de faire l'économie des départements dans des régions comme la Bretagne. Je conçois, bien sûr, que tel ne soit pas le cas d'autres régions : c'est pourquoi la loi doit autoriser des organisations différenciées, même si cela doit contrarier notre tradition napoléonienne. N'oublions pas non plus que des EPCI chevauchent plusieurs départements, voire deux régions de programme. C'est le cas dans ma circonscription.

Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ont pour vocation de favoriser l'adaptation. La loi doit prévoir une certaine souplesse en la matière, quitte à donner au préfet le pouvoir de trancher si les élus ne réussissent pas à se mettre d'accord.

Attendant beaucoup de ce texte, nous espérons ne pas être déçus. Nous travaillerons en tout cas à l'améliorer.

M. Michel Piron. Nous en sommes à la deuxième phase, celle qui est supposée faire le lien entre le contenant – la carte – et le contenu – les compétences.

Je ferai part une dernière fois de mon regret que le Parlement n'ait pu examiner ensemble les deux textes, ce qui aurait permis de mieux les ajuster l'un à l'autre, d'autant qu'après la première lecture du présent projet de loi au Sénat et vos déclarations en début de séance, j'ignore toujours la vision que le Gouvernement a de la réforme territoriale.

Il ne faut pas confondre l'art de la synthèse et le syncrétisme. Or j'ai l'impression que ce texte se présente plutôt comme une addition de mesures plus ou moins cohérentes que comme le fruit d'un arbitrage.

C'est ainsi que la mutualisation et le transfert des compétences ne pourront être traités de la même façon lorsqu'il s'agira de régions très grandes ou de régions plus compactes. Les revendications départementales de proximité s'exprimeront plus fortement au sein d'une grande région, comme celle qui unira le Limousin à l'Aquitaine et à Poitou-Charentes, qu'au sein d'une région plus compacte comme la Bretagne.

S'agissant des transferts de compétences, l'UDI, qui est décentralisatrice, souhaiterait que la loi permette d'apporter des réponses diversifiées correspondant aux différentes situations régionales. Voilà des dizaines d'années que la question du pouvoir organisationnel et réglementaire régional est posée dans notre pays, qui n'assume toujours pas le concept de décentralisation.

Or aujourd'hui, avec des régions aussi différentes et des secteurs infrarégionaux encore plus différents, la question de la différenciation des réponses organisationnelles devient majeure. Pourquoi, par exemple, la réponse devrait-elle être uniforme en matière de transfert des routes ? Ou pourquoi les

collèges devraient-ils rester une compétence des départements alors que la formation professionnelle est de la responsabilité des régions ? Si les régions géraient les personnels des collèges et des lycées, elles pourraient réaliser des économies d'échelle incontestables.

Le débat portera à la fois sur la demande de proximité et sur la demande organisationnelle : il conviendra de trouver le meilleur lien.

Les régions ont aujourd'hui à mettre en cohérence sept schémas différents, qui ne relèvent pas des mêmes arbitrages et sont parfois contradictoires. Après les zones Natura 2000 et les trames vertes et bleues, on est allé inventer les schémas régionaux de cohérence écologique qui, au lieu de s'assurer que la trame verte et bleue est continue sur l'ensemble régional, prévoient des corridors. Rendre prescriptifs, dans leur état actuel d'élaboration entre l'État, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les régions, de tels schémas, c'est courir à la catastrophe. Il conviendrait que les opérationnels que sont les régions et les intercommunalités puissent coélaborer, codélibérer et cosigner ces schémas, l'État se contentant du contrôle de légalité.

De même, les départements et les communautés étant très différents, pourquoi ne pas laisser la définition des seuils aux commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) ? Une telle mesure entrerait dans le cadre d'une vraie décentralisation. Alors que le seuil de 20 000 habitants est ridicule en Île-de-France, son application à toute la France remettrait en cause plus de 70 % des intercommunalités actuelles.

Quid enfin des compétences que l'État entend toujours assumer ou véritablement déléguer, voire accorder aux collectivités ? Le texte, qui comprend des compétences que je considère comme régaliennes – je pense notamment aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour lesquels la lisibilité est faible –, s'apprête à transférer la compétence du plan de prévention du risque inondation pour un fleuve aussi modeste que la Loire à l'échelon des intercommunalités ! Où est la cohérence dans la réflexion et dans l'architecture générale des pouvoirs et des responsabilités ?

Que l'État ait la responsabilité dite régalienne de la péréquation ou du contrôle de légalité, j'y suis favorable. En revanche, puisque les régions auront demain des responsabilités plus grandes en matière économique ou de formation professionnelle, pourquoi Pôle Emploi demeurerait-il une compétence régaliennes alors que celle-ci gagnerait à être assumée par les régions ? Nous sommes bien dans le syncrétisme.

Notre contribution visera à obtenir un éclairage plus satisfaisant : nous en avons en effet un grand besoin.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis pleinement d'accord avec vous, monsieur le député.

M. Patrick Mennucci. Plusieurs de nos collègues ont rappelé le discours que le Premier ministre a prononcé devant l'Assemblée nationale et dans lequel il a évoqué trois catégories de départements.

Madame la ministre, en quoi la lecture du texte au Sénat a-t-elle conforté ou amoindri la déclaration du Premier ministre relative aux départements de la première catégorie, qui doivent fusionner en 2020 avec les métropoles ?

Par ailleurs, alors que le Premier ministre a évoqué l'existence d'un « apartheid territorial » dans certains quartiers, je m'étonne que le Sénat, avec l'accord manifeste du Gouvernement, ait adopté un amendement prévoyant pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence une dérogation à la constitution des plans locaux d'urbanisme (PLU). Comment peut-on, sans contradiction, à la fois souligner que l'« apartheid territorial » pose en France des problèmes y compris en termes de sécurité – j'ai approuvé avec force la position de Manuel Valls sur le sujet – et permettre l'adoption d'un amendement qui vise à prolonger au sein de la métropole marseillaise ce même apartheid, en laissant aux municipalités la responsabilité totale de leur politique de logement ? Nous savons déjà, madame la ministre, quelles seront les conséquences de cet amendement dans dix ou quinze ans : les problèmes inhérents aux HLM et aux cités dégradées subsisteront dans les mêmes quartiers de Marseille et de deux ou trois autres communes de la métropole qui, d'ailleurs, gèrent mieux cette situation que Marseille, tandis que les mêmes communes continueront de vivre de la vente – donc du mitage – de leurs terres agricoles, sur lesquelles seront construites toujours plus de villas. Je ne comprends pas l'adoption d'un tel amendement, surtout après la déclaration de Manuel Valls sur l'« apartheid territorial », laquelle rejoint ce que pense un grand nombre de députés SRC de la commission des Lois, moi compris.

Je ne dénoncerai pas les autres amendements, notamment gouvernementaux, visant Marseille : des compromis étaient nécessaires pour faire accepter la métropole. C'est pourquoi je n'en ai déposé aucun à l'article 17, en vue de permettre une adoption conforme, comme me l'a demandé le Premier ministre. Je tiens toutefois à préciser que je ne suis favorable à l'adoption conforme que des mesures auxquels les parlementaires ont été associés de manière positive et non d'un amendement qui, de manière quasi-clandestine, va à l'encontre de l'intérêt de la métropole, lequel exige la présence équilibrée sur tout son territoire de beaux quartiers et d'HLM. Quel maire ira réclamer sa part de problèmes ?

M. Ibrahim Aboubacar. Le texte procède à une réorganisation courageuse des compétences entre les différentes collectivités locales et à leur renforcement.

Sur le premier point, le Département de Mayotte étant la première collectivité exerçant à titre expérimental les compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer, nombre des dispositions du projet de loi sont neutres à son égard. En revanche, les intercommunalités à fiscalité propre

n'existent pas encore dans le Département de Mayotte qui, par ailleurs, n'exerce pas encore toutes les compétences de droit commun.

Une mission d'inspection générale et la Cour des comptes se sont penchées il y a plusieurs mois sur le bilan de la mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte : les conclusions de ces expertises sont-elles disponibles ? Si oui, elles permettront d'enrichir le texte dont diverses dispositions ne sont manifestement pas applicables en l'état à ce département. Sinon, comment prendrez-vous en compte les enseignements qu'il convient d'ores et déjà de tirer du fonctionnement de ce jeune Département ?

Mme Monique Iborra. Je suis rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales sur le texte.

Ce projet de loi a, selon le Gouvernement, l'ambition de clarifier l'organisation territoriale, qui est complexe. Il convient en effet de la rendre compréhensible par tous, et, en premier lieu, par nos concitoyens qui doivent être les premiers bénéficiaires des politiques qui sont menées, dans les différents niveaux, par les acteurs de la puissance publique. La simplification des relations entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités et entre les collectivités elles-mêmes doit donner sa pleine cohérence à l'action publique.

C'est à partir de cet éclairage, dont on peut trouver les orientations dans l'exposé des motifs, que j'aurai l'occasion de vous présenter l'article 3 *ter*, qui traite du service public de l'emploi : l'amendement qui le crée, et que j'ai présenté hier devant la commission des Affaires sociales, est devenu, du fait de son adoption par elle, l'amendement de la Commission elle-même.

Je tiens auparavant à appeler votre attention sur les nombreux rapports que l'administration centrale – Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Inspection générale des finances (IGF) –, la Cour des comptes, ainsi que des parlementaires, sénateurs et députés, toutes tendances politiques confondues, ont rendus sur le sujet. Le rapport d'information « Pôle Emploi et le service public de l'emploi », que j'ai présenté en 2013, révèle la multiplicité des acteurs et des sous-traitances entre les structures elles-mêmes : autant de problèmes qui ont été dénoncés et qu'il est temps, je crois, de résoudre, en nous appuyant sur votre volonté de favoriser la clarification, la lisibilité et l'efficacité du service public de l'emploi. Ce service, en effet, ne donne pas les résultats qu'on est en droit d'espérer dans la lutte contre le chômage. Le Sénat a, semble-t-il, répondu par un renforcement de l'institutionnel, puisqu'il a demandé plus de conventions et de schémas. Sans s'opposer à une telle démarche, la nôtre privilégie l'opérationnel. Nous espérons, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que votre préférence ira à la démarche de la commission des Affaires sociales.

M. Patrick Devedjian. Je me suis réjoui d'entendre le secrétaire d'Etat souligner que le Gouvernement a changé d'avis sur les départements : ceux-ci sont devenus, selon le mot du Premier ministre, des structures « intermédiaires ». C'est

un grand changement ! En effet, il n'y a pas si longtemps encore, le Gouvernement avait annoncé, dans un premier temps, et de manière paradoxale, la suppression des départements tout en organisant un nouveau mode de scrutin départemental, avant de se prononcer, faute de pouvoir les supprimer pour des raisons constitutionnelles, pour leur « dévitalisation » – le mot est de vous, monsieur le secrétaire d'État –, une dévitalisation permise par le transfert à la région des collèges et de la voirie.

Le Gouvernement a renoncé au transfert des collèges : c'est raisonnable non seulement parce que l'ensemble du corps de l'éducation nationale y était opposé mais également parce que la décision de Gaston Defferre de transférer les lycéens aux régions et les collèges aux départements a donné lieu, trente ans durant, à une politique aussi coûteuse que laborieuse de séparation des cités scolaires. Alors que beaucoup d'argent a été dépensé à leur séparation, à peine est-elle achevée qu'un nouveau gouvernement de gauche voulait procéder à leur réunification !

En revanche, en dépit de l'opposition du Sénat, le Gouvernement n'a, semble-t-il, pas renoncé à transférer la voirie à la région, ce qui, là encore, n'est pas du tout raisonnable. Les régions, qui ont doublé de taille, auront en effet à gérer des milliers de kilomètres de routes alors qu'elles n'ont aucune expérience en la matière. Je me rappelle avoir conduit l'acte II de la décentralisation : nous commettions, dans le projet initial, l'erreur de transférer les routes nationales aux régions. Nous avons, à l'époque, essayé de leur part un véritable tollé, les régions argumentant qu'elles n'avaient aucune expérience en matière de voirie alors que les départements construisent des routes depuis deux siècles et connaissent le maillage de leur territoire avec une grande finesse. Si la France a l'un des meilleurs réseaux routiers, notamment secondaire, du monde, elle le doit aux départements qui ont toujours su l'entretenir et le développer. Or, le présent texte va encore plus loin que le nôtre puisque ce sont les routes départementales qu'il veut transférer aux régions, ce qui représente un nombre de kilomètres bien plus important que les routes nationales.

Après le transfert des nationales aux départements, il a fallu cinq ans au service de la voirie des Hauts-de-Seine, pourtant expérimenté, pour absorber les compétences en la matière de la direction départementale de l'équipement et devenir opérationnel : et vous voulez transférer les départementales à des régions en pleine recomposition et qui ne sont dotées d'aucun service de voirie ! Le temps qu'elles mettront à acquérir l'expérience des départements en la matière sera perdu pour l'investissement et l'entretien. Un tel transfert se révélera pernicieux en termes de durabilité des équipements et donc coûteux.

D'autant que, pour prendre un exemple, la région Île-de-France, qui a déjà la compétence routière sur les grands équipements, notamment l'autoroute A 86, n'a pas réalisé ni même subventionné un mètre de voirie depuis 2006, sa majorité composite lui interdisant de prendre des décisions en la matière. Il serait paradoxa-

que la loi, en transférant la compétence routière des départements aux régions, double l'obstacle technique d'un éventuel obstacle politique !

De plus, monsieur Vallini, la dévitalisation n'est pas constitutionnelle. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que ce qu'il est impossible de faire en bloc, à savoir supprimer les départements sans passer par une réforme de la Constitution, il est également impossible de le réaliser en détail, surtout lorsqu'on a eu l'imprudence de l'annoncer, le projet devenant de ce fait un moyen explicite de contourner la Constitution. Le Gouvernement serait donc bienvenu d'accepter les dispositions adoptées au Sénat et de laisser la voirie aux départements, qui s'en acquittent à la satisfaction générale.

Par ailleurs, les schémas prescriptifs sont-ils bien constitutionnels ? La Constitution, en effet, ne permet pas à une collectivité locale d'exercer sa tutelle sur une autre ?

Je suis également lassé d'entendre dénoncer le millefeuille territorial : si millefeuille il y a, il est non pas territorial mais administratif, ce qui n'est pas la même chose. C'est ainsi qu'un rapport de 2010 de l'IGF a dénoncé la prolifération des agences de l'État – le Gouvernement en a encore créé deux dans les six derniers mois –, lesquelles sont bien plus génératrices de doublons et donc de dépenses improductives que les différentes strates territoriales. Celles-ci sont, dans les autres pays européens, quasiment aussi nombreuses qu'en France. En revanche, elles sont spécialisées. Le Gouvernement a eu la bonne idée de revenir sur la compétence générale qu'il avait réintroduite à son arrivée, en se ralliant au principe de la compétence spéciale. Cette décision sera génératrice d'économies. Laissez l'expérience se dérouler avant de supprimer des strates.

M. Vallini a déclaré que le département a la compétence essentielle en matière sociale – je reconnais là le point de vue, que je partage, d'un ancien président de conseil général : si vous voulez vraiment simplifier le millefeuille, pourquoi n'engagez-vous aucune réflexion sur les caisses d'allocations familiales qui cogèrent, avec les départements, notamment le RSA et doublonnent, de fait, l'action sociale des départements à hauteur de 75 milliards d'euros ? N'y aurait-il pas là un motif de simplification administrative ?

Les évolutions futures devraient guider la réflexion, d'autant qu'elles se dessinent d'ores et déjà. C'est ainsi que les EPCI seront un jour ou l'autre élus au suffrage universel direct. Ce progrès de la démocratie est dans la nature des choses. La tendance est également à une extension du non-cumul des mandats, notamment entre les fonctions de maire et de membre de l'exécutif des EPCI, ce qui ne sera pas sans poser de problèmes.

Enfin, je rappelle que 94 % des élus de la métropole du Grand Paris (MGP), donc toutes tendances confondues, avaient rejeté, via une résolution, l'article 12 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, qui définissait les modalités de

la création de la métropole parisienne. Or le Premier ministre a souligné à la suite de l'examen du présent texte au Sénat que le débat parlementaire, avec ses quatre lectures, est un chemin de consensus. Il a donc reconnu que le Sénat avait fait une part du chemin. C'est pourquoi il convient d'espérer que l'Assemblée nationale respecte l'arbitrage du Premier ministre et, en dépit de certains amendements que j'ai pu lire, fasse aussi sa part du chemin.

Alors même que la métropole du Grand Paris sera une très grosse machine absorbant des ressources fiscales importantes, est-il normal que ses compétences se résument à des schémas directeurs et des actes de planification, des droits et obligations en matière de péréquation et un peu d'urbanisme ? Et encore, comme l'a annoncé le Premier ministre, les compétences de la métropole en matière d'urbanisme seront obérées par vingt opérations d'intérêt national (OIN), ce qui représente un véritable acte de recentralisation forcenée. Or, pour exercer ces compétences, sommes toutes assez maigres en l'état actuel des textes, la MGP se voit doter de 348 élus, alors que la région Île-de-France, dont le territoire est deux fois plus vaste et les compétences infiniment plus nombreuses, n'en a que 209. Seuls les hémicycles de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourraient recevoir ces 348 élus ! N'est-ce pas prendre le risque d'une impopularité générale, englobant la gauche et la droite, qui seront accusées d'avoir, ensemble et à leur seul profit, monté une nouvelle usine à gaz ? Dans sa grande sagesse, le Gouvernement n'a d'ailleurs toujours pas doté cette future MGP d'une adresse. Il sera difficile, dans ces conditions, d'être prêts au 1^{er} janvier 2016. C'est pourquoi je suis inquiet.

M. le secrétaire d'État. MM. Bussereau, Geoffroy, Gaymard et Devedjian nous ont interrogés sur l'avenir des départements.

Je tiens tout d'abord à rassurer M. Bussereau : les bulletins de vote et professions de foi des prochaines élections départementales devront arriver en préfecture au plus tard non pas le 13 février, mais le 13 mars.

M. Hervé Gaymard. A ce propos, j'ai suggéré au ministre de l'Intérieur de donner l'autorisation de rappeler sur les bulletins de vote eux-mêmes que le panachage est interdit. Nombre de nos concitoyens pensent en effet qu'il sera possible de rayer un nom, comme s'il s'agissait d'une liste, ce qui aura pour conséquence d'annuler le bulletin.

M. le secrétaire d'État. Les candidats pourront donner l'information sur leurs professions de foi.

Quant à la question de savoir comment il est possible d'organiser des élections pour une collectivité dont les compétences n'auront pas été préalablement définies, je vous rappelle, monsieur Devedjian, que tel fut le cas en 2004. L'acte II de la décentralisation voulu par M. Raffarin n'avait été examiné qu'en première lecture avant les élections régionales. Du reste, alors que vous prévoyiez, avant les élections, de transférer aux régions un grand nombre de compétences, comme vous les avez perdues, vous avez renforcé les départements.

La rédaction du texte à l'issue de sa première lecture fera durant la campagne électorale, dans chaque canton, entre élus et électeurs, l'objet de débats qui, à leur tour, enrichiront la deuxième lecture, laquelle débutera après les élections départementales. Je tiens également à souligner que, si la nouvelle carte et les nouvelles compétences avaient figuré dans le même texte, celui-ci aurait été indigeste. En revanche, le 18 juin, le conseil des ministres a adopté les deux projets de loi. Votre argument ne tient plus, monsieur Piron : vous connaissez la nouvelle carte des régions sur laquelle nous travaillons, d'autant qu'elle a été validée par le Conseil constitutionnel.

Il convient de prendre en considération deux déclarations du Premier ministre relatives à l'avenir du département : celle du 8 avril devant l'Assemblée nationale et celle du 28 octobre devant le Sénat.

Dans sa déclaration de politique générale du 8 avril, le Premier ministre a souligné qu'entre des régions plus fortes et agrandies et des intercommunalités renforcées, la question se posait de l'avenir des départements. Il a ajouté qu'il était personnellement favorable à leur suppression mais que le débat était ouvert et que nous avions six ans pour y réfléchir.

Le 28 octobre, il a déclaré devant Sénat : « Entre de grandes régions stratégiques et le couple commune-intercommunalité, il faut des échelons intermédiaires pour assurer les solidarités sociales et territoriales. J'en ai conscience et je n'ai cessé de le dire – encore vendredi à la délégation de présidents de conseil général que j'ai reçue à Matignon, et je me rendrai au congrès de l'Assemblée des départements de France qui se tiendra à Pau, dans quelques jours – : le rôle des conseils départementaux en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes est bien sûr indispensable.

« J'ai écouté les parlementaires, les associations d'élus » – il s'est rendu à tous les congrès d'associations d'élus locaux – « et les élus des départements [...] : les assemblées départementales, qui seront désignées lors des élections des 22 et 29 mars 2015, exerceront pleinement leurs compétences de solidarité, si importantes pour nos concitoyens. [...]

« Lors de cette phase de transition – je veux être très clair –, la collectivité départementale pourra même être confortée sur ces compétences de solidarités territoriale et humaine, par exemple en matière d'ingénierie territoriale et d'accès aux services au public.

« Après 2020, le paysage territorial aura évolué. Les régions se seront approprié leurs nouvelles compétences ; les intercommunalités structureront, plus encore qu'aujourd'hui, les territoires. Alors, peut-être, le cadre départemental pourra évoluer. Là où il y a des métropoles – je vous ai lus –, c'est évident. Je note qu'il y a un consensus sur ce point.

« D'autres initiatives bienvenues [...] voient le jour, avec des rapprochements en cours entre conseils départementaux » – il en est notamment ainsi entre la Drôme et l'Ardèche, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin ou les deux Savoie, monsieur Gaymard – « ou une meilleure coordination des intercommunalités. C'est un mouvement de réforme que le Gouvernement entend construire avec les territoires pour permettre à chacun de trouver la forme d'organisation qui lui convient le mieux. Et cela prend nécessairement du temps !

« [...] Nous avons donc cinq ans pour préparer sereinement les évolutions, pour donner aux élus de nouvelles opportunités d'adapter les organisations à la diversité des situations. Faisons confiance aux initiatives locales ! »

Monsieur Molac, tel est l'état d'esprit du Gouvernement. Selon les territoires, dans les années qui viennent, l'organisation pourra être différente. Certes, nous sommes tous les héritiers de la Révolution française, mais le jacobinisme a vécu. L'uniformité n'est plus de mise. Il n'est plus nécessaire d'administrer la France, de la même façon, de Lille à Perpignan et de Brest à Strasbourg. Les territoires peuvent être gérés de façon différente sans que l'unité ni même l'indivisibilité de la République soient menacées.

J'espère vous avoir rassurés sur l'avenir des départements. En revanche, comment ne pas être inquiet d'un retour de l'UMP au pouvoir en 2017, qui ferait peser un risque sur leur existence ? Je tiens à votre disposition des déclarations de François Fillon, Jean-François Copé, Xavier Bertrand et Alain Juppé : ils sont pour la suppression des conseils départementaux.

Mme la ministre. Monsieur le rapporteur, le Gouvernement est favorable à d'éventuels amendements sur les maisons de service public.

Madame Appéré, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) auront pour fonction d'élaborer non pas une carte jusqu'à la parcelle, mais des stratégies qui seront discutées avec les collectivités territoriales, notamment les grandes villes. Les spécialisations devront être prises en compte.

Le SRDEII sera un schéma d'orientation de politique industrielle, de détermination des politiques d'innovation et d'accompagnement à l'internationalisation : il ne visera pas à déterminer le lieu d'installation de tel ou tel type d'entreprise.

C'est la raison pour laquelle la loi MAPTAM a prévu que toutes les communautés d'agglomération soient représentées dans les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et que les communautés de communes rurales y délèguent des représentants, pour discuter de l'atterrissement des décisions qui seront prises. Je tiens à vous rassurer, monsieur Devedjian : le caractère prescriptif des schémas ne posera aucun problème d'ordre constitutionnel, nous l'avons vérifié.

Les fascicules, qui ne seront pas opposables, comprendront simplement des explications et des conduites de raisonnement. Les comptes rendus des CTAP pourront y figurer.

S'agissant du SRADDT, la discussion sur l'égalité des territoires et la prise en compte des territoires ruraux dans l'aménagement des territoires seront très importantes. Il s'agira avant tout d'élaborer un grand schéma d'infrastructures essentielles au développement des territoires afin d'éviter, par exemple, que ceux-ci ne se lancent dans la construction d'un pôle-gare alors qu'un pôle rail-route est déjà prévu ailleurs.

Peut-être l'Assemblée pourrait-elle, par voie d'amendement, inscrire dans le texte la manière dont le schéma métropolitain, le schéma d'agglomération, voire un programme pluriannuel d'interventions (PPI) devront prendre en compte les prescriptions des schémas, dont l'objectif, je le répète, n'est pas d'établir une carte comme on peut en trouver dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

Vous avez raison, madame Iborra, il convient de favoriser la cohérence entre le développement économique et l'accompagnement vers l'emploi. Le service public de l'emploi a intégré, depuis le 1^{er} janvier dernier seulement, dans les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) les représentants des régions. J'ai rappelé devant le Sénat les propositions qui avait été faites, lors de l'examen de la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, en matière de transfert d'une grande capacité aux régions ou de maintien d'une partie du Fonds social européen (FSE) pour l'accompagnement des chômeurs au niveau national. C'est alors que nous aurions dû discuter plus précisément du rôle des régions dans la formation professionnelle : or, nous ne l'avons pas fait. Il convient désormais d'en tirer les conséquences en vue d'améliorer les choses. Toutefois, rappelons-nous que les dispositions de la loi sur la formation professionnelle ne sont entrées en application que depuis quelques semaines seulement.

Plusieurs des dispositions de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales présentée par M. Doligé pourront être reprises dans ce texte. Le Gouvernement s'est notamment engagé à ce que les nouvelles normes se traduisent par un coût zéro. Des échelonnements seront à prévoir. S'agissant des capitales de région supprimées, le passage au statut de communauté urbaine, auquel le Gouvernement n'est pas défavorable, aura, c'est vrai, des conséquences financières sur la répartition des dotations. Il convient donc de rester prudent.

Madame Capdevielle, appelant notre attention sur les territoires anciens, qui doivent être reconnus comme bassins de vie, vous proposez, par voie d'amendement, d'élever le seuil de 20 000 à 30 000 habitants pour créer un EPCI. S'agissant de certains territoires, vous avez raison. Du reste, les seuils, concernant le Grand Paris, seront bien supérieurs. Le Gouvernement a préféré illustrer par un

document du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) les propos que le Premier ministre a tenus lors de sa déclaration de politique générale sur les territoires vécus. Il s'agit de prendre en compte la vie des personnes et des familles en termes de logements, de services – l'école notamment – et de travail : or l'étude du CGET révèle que le seuil de 20 000 habitants est le bon. Des adaptations pourront, cela dit, être apportées – d'autant, monsieur Devedjian, que le Gouvernement ne donne pas d'ordre au Parlement.

Les Verts, comme du reste M. Devedjian, sont favorables à l'élection au suffrage universel direct des représentants des métropoles. Le Premier ministre, qui a souhaité que l'initiative en ce sens du groupe Écologiste du Sénat soit respectée, a pris note de l'opposition déterminée du président de l'Association des maires de France (AMF). À titre personnel, je tiens à souligner que la question de la démocratie se posera un jour ou l'autre à l'échelon des métropoles.

M. Geoffroy a apporté sa contribution au débat. Un excellent travail a été conduit par M. le sénateur Alain Bertrand sur les territoires « hyper-ruraux » : il faut s'y référer.

C'est vrai que, s'agissant des élus des intercommunalités et des élus départementaux, se posera un jour la question du cumul de leurs fonctions : comme ce sera de toute façon après 2018, il est inutile d'en discuter dans le cadre du présent texte.

Les limites départementales ne sont pas immuables – je pense notamment au cas de Redon. Des amendements ont été déposés en vue de prendre en compte la réalité.

Madame Karamanli, vous avez évoqué le fait que les régions sont, aux termes de l'article 1^{er}, garantes de l'égalité des territoires. En séance publique, le Gouvernement précisera l'esprit de la loi – c'est nécessaire pour permettre son interprétation – sans donner une définition juridique de l'égalité des territoires – c'est impossible, vous avez raison. Un long débat s'est tenu sur le sujet au Sénat : sa conclusion a été qu'il est préférable de parler d'équité de moyens.

S'agissant de l'immobilier des universités, la loi sur l'enseignement supérieur n'a pas choisi, tout en donnant aux régions la possibilité d'y participer, à leur demande, ou dans le cadre des contrats État-région (CPER).

Il est dommage que la majorité sénatoriale n'ait pas voulu d'une mission conjointe sur la refonte de la dotation globale de fonctionnement (DGF), à l'image de la mission conduite par MM. Leonetti et Claeys sur la fin de vie. Il n'est pas vrai, contrairement à ce que j'ai entendu, qu'une mission conjointe de parlementaires de familles politiques différentes oblige leurs groupes, qui gardent au contraire toute leur liberté, y compris après la remise du rapport. Nous nous sommes engagés à nous présenter devant les groupes avec un rapport d'étape que remettront très vite, au nom de leur commission des Finances respective, Mme Pires Beaune pour l'Assemblée nationale et M. Germain pour le Sénat.

Monsieur Gaymard, la Constitution ne permet pas d'inscrire dans le présent texte des dispositions relatives au projet de loi de finances. Nous n'avons pas l'intention de modifier toutes les assiettes fiscales mais de réformer la DGF. Le rapport d'étape sera présenté en février devant le Parlement : je ne doute pas qu'il enrichira les propositions que nous ferons en la matière dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Monsieur Piron, les CTAP permettent d'adapter les compétences aux situations locales. Sans M. Dussopt, votre rapporteur, jamais cet outil n'aurait vu le jour. Nous avons voulu aller plus loin que le principe du chef de file inscrit dans la Constitution. Nous en débattrons en séance.

S'agissant de la coélaboration, je tiens à rappeler que les CTAP ne votent pas. Ce sont des lieux d'échanges qui permettent à chacun de présenter un schéma aussi complet et réaliste que possible.

S'agissant du rôle et des pouvoirs des CDCI, notamment du fait que le préfet ait le dernier mot, je réfléchis à inscrire dans la loi un recours permettant, dans quelques cas, aux ÉPCI de défendre leur point de vue.

Monsieur Mennucci, j'entends votre préoccupation. Vos réflexions sur les territoires en grande difficulté seraient encore plus justifiées pour la mission de préfiguration de la MGP ! La mise en œuvre de la grande métropole d'Aix-Marseille-Provence – que nous sommes fiers d'avoir vue naître – conduit forcément les élus à dresser l'état des lieux du PLU et du PLUI, mais ce dernier ne règle en rien la question de la mixité sociale. En effet, un PLUI métropolitain peut prévoir la localisation des zones d'habitat, mais il n'en fixe pas la nature. Or déterminer le nombre de droits à construire ne revient pas à prévoir des logements sociaux ni une politique d'accès à la propriété. C'est le schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain, et surtout le plan local de l'habitat (PLH), qui permettront d'agir en cette matière afin de lutter contre les ghettos évoqués par le Premier ministre, ghettos qui sont apparus parce qu'on avait rejeté certaines populations. Une fois qu'on aura déterminé les zones d'habitat à partir du SCoT, le PLH métropolitain permettra de conduire une vraie politique de mixité sociale ; voilà l'outil qu'il faudra faire fonctionner au plus vite ! Cela dit, vous avez raison sur un point : la tâche ne sera pas facile.

Monsieur Aboubacar, il est encore trop tôt pour inscrire les conclusions des expertises sur Mayotte dans cette loi. Pour m'être rendue dans votre département – ainsi que Jean-Jacques Urvoas le fit également –, je tiens à vous féliciter ; il reste toutefois du travail à faire. En effet, tant qu'on ne dispose pas d'un cadastre, comment parler de fiscalité des collectivités territoriales ? Nous nous engageons à vous accompagner sur ce chantier important ; vous avez la parole du Gouvernement sinon celle de l'État.

Madame Iborra, vous avez raison sur le fond, mais il faut trouver la bonne réponse à l'émission des responsabilités. Les propositions que le Conseil

national des missions locales a formulées *via* l'association des maires de France (AMF) apparaissent un peu en retrait, mais je souhaite avancer sur cette question. Vos amendements n'ayant pas encore été soumis à l'arbitrage du Premier ministre, c'est tout ce que je peux vous dire aujourd'hui.

Monsieur Devedjian, le pourcentage d'élus opposés à la métropole d'Aix-Marseille-Provence – 95 % – était même plus élevé qu'à Paris ; certains élus du grand Paris ont pourtant voté en faveur de cette métropole au Sénat. Nous avons fait une concession en acceptant d'intégrer Paris Métropole dans la mission de préfiguration, mais nous n'avons jamais promis que celle-ci ferait la loi. Pourtant j'ai rarement vu un Gouvernement faire preuve d'autant d'ouverture ! Je n'ai abandonné aucune ligne rouge : laisser les territoires récupérer la totalité de la contribution foncière des entreprises (CFE) pendant plusieurs années leur permettra de lisser les taux en leur sein – objectif que nous appelons tous de nos vœux. Étant donné la difficulté de passer directement au taux médian, redonner l'intégralité de l'enveloppe à chaque territoire semble être le moyen le plus sûr d'y parvenir ; ensuite, le lissage pourra continuer à l'échelle métropolitaine.

Au total, on arrivera en 2032 à un niveau correct d'harmonisation des taux de cotisation foncière des entreprises. Entre-temps, une fois que la CFE comme la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) seront reversées à la métropole, et les dotations de solidarité communautaire (DSC) aux territoires ou aux communes, beaucoup d'élus se retrouveront avec un très petit budget. Je respecte ce choix de la mission de préfiguration ; on ne peut pas nous demander à la fois de garantir cette ressource aux territoires pour plusieurs années – diminuant la ressource propre de la métropole – et d'avoir un gros budget à gérer. Suivant le choix de la mission – qui n'est pas celui de Berlin, de Rome ou de Londres –, Paris passera à la métropole très progressivement. À Marseille, Jean-Claude Gaudin – qui n'appartient pas au Parti socialiste – s'était insurgé contre la remise en cause par les parlementaires de la loi votée ; pourtant, nous avons accepté pour la MGP ce que nous avons refusé pour Aix-Marseille-Provence. Il faut mesurer les efforts consentis par le Gouvernement.

M. Patrick Ollier. Pendant des mois, j'ai travaillé avec vous en toute confiance malgré les critiques de mes collègues, tendant la main aux socialistes, aux communistes et aux membres du groupe UDI. Nous étions certains de partager la même vision, le seul point de désaccord résidant dans le problème de la fiscalité. Mais vous avez tort d'affirmer que ce projet traduit la proposition de la mission de préfiguration. Celle-ci n'a jamais demandé qu'au bout de quatre ans l'on passe à un autre système ; elle a demandé – et je rends hommage au Gouvernement, au Premier ministre et à vous-même de l'avoir accepté – que pour quatre ans nous adoptions la forme d'EPCI à fiscalité directe, la clause de rendez-vous permettant ensuite de déterminer les progrès possibles, peut-être différents de ceux que vous avez imaginés. À quoi bon prévoir une clause de rendez-vous si l'on décide par avance de ce que l'on fera après ? Si vous nous faites confiance comme nous vous faisons confiance, la construction de la métropole peut se faire de manière progressive sur quatre ans ; les progrès ultérieurs ont alors une chance

d'être beaucoup plus rapides que si vous nous les imposez. C'est le sens des amendements que nous déposons, qui visent à revenir à la raison. Je les défendrai avec vigueur car après avoir tant travaillé pour trouver un compromis, j'ai le sentiment que nous avons été abandonnés en cours de route.

M. Guy Teissier. 113 des 119 maires des communes des Bouches-du-Rhône s'opposent à ce projet. En tant que président de la communauté urbaine de Marseille qui regroupe 1,2 million d'habitants et gère un budget de 1,7 milliard d'euros, j'ai essayé de faire la synthèse des propositions d'EPCI ou de communautés d'agglomérations, dont la couleur politique va du Parti communiste à l'UMP en passant – ce sont même les plus nombreux – par le Parti socialiste. Cette réflexion médiane animée par la volonté d'apaisement – que j'ai portée auprès de vous, du Premier ministre, et du préfet de région avec qui nous avons eu plusieurs réunions de travail – consistait à demander de donner du temps au temps.

En effet, pour que la métropole nous ressemble, il faut qu'elle nous rassemble ; or actuellement, elle nous divise et je suis consterné de voir les jusqu'au-boutistes continuer à lutter, pied à pied, contre son établissement. D'aucuns peuvent faire de grandes déclarations, mais l'on ne saurait négliger l'avis de nos maires, quel qu'il soit. Selon notre souhait, en dehors des cinq domaines qui faisaient l'unanimité parmi les présidents d'EPCI, les compétences seraient progressivement transférées vers la métropole jusqu'en 2020, année après année. Nous garderions ainsi, à l'instar des parisiens, le statut de personne morale et donc la possibilité d'ester en justice. Certains ont pu penser que cette disposition permettrait à des EPCI de se retourner contre la métropole, mais elle les autoriserait avant tout à faire face à des situations judiciaires complexes héritées du passé.

À l'issue de l'examen du projet de loi au Sénat, je suis déçu de ne pas retrouver les engagements que le Premier ministre avait pris devant moi et mes cinq collègues présidents d'EPCI. Les amendements que je présente – qui ont été préparés avec vos collaborateurs et les miens – procèdent d'une volonté de concorde ; j'espère qu'ils seront compris et retenus.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Gaymard, tous les élus locaux attendent la réforme de la DGF, qui apportera plus de justice et plus de simplicité. Il faut également envisager un transfert de fiscalité entre les collectivités, mais on ne peut le faire avant de savoir quelles compétences seront attribuées à chaque échelon – régions et départements. Attendons de savoir ce que vous les parlementaires en déciderez pour ensuite proposer les transferts correspondants de la CVAE, de la CFE ou des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

M. Michel Piron. Si l'on avait lié la carte et la définition des compétences, celle-là aurait été différente et celles-ci auraient été affectées différemment.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, votre argument selon lequel, en 2004, nous aurions fait des erreurs, ce qui vous laisserait le droit d'en faire autant, ne me semble pas faire avancer le débat.

M. le secrétaire d'État. J'ai simplement rappelé qu'en 2004, au moment du débat sur la décentralisation proposée par M. Raffarin, votre position sur le transfert des compétences aux régions et aux départements – notamment en matière routière – avait objectivement évolué au fil de la discussion parlementaire.

M. Jean-Jacques Urvoas. Chers collègues, je vous remercie.

**CONTRIBUTION
DU GROUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS
FAITE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 86, ALINÉA 7,
DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Ce projet de loi a été présenté comme le deuxième volet, la phase supposée faire le lien entre le contenant – la carte – et le contenu – les compétences.

Le groupe UDI exprime à nouveau son regret que le Parlement n'ait pu examiner ensemble la question des compétences et celle du périmètre des régions.

La carte aurait dû être dessinée, en tenant compte d'un certain nombre de paramètres, en veillant à ce que les régions restent en mesure d'arbitrer les équilibres entre métropoles, villes moyennes et territoires ruraux, en recherchant leur dimension optimale, avec pour horizon l'établissement d'une meilleure efficience publique, à un moindre coût.

La question des dimensions régionales ne peut se poser que dans ce cadre, en tenant compte de ces différentes problématiques, en abordant le sujet dans sa globalité.

On peut craindre que l'agrandissement considérable de certaines régions ne justifie demain le maintien en l'état des départements et ne transforme donc ce choix en non-choix.

Le non choix caractérise l'action du Gouvernement en matière de réforme territoriale. Sa vision de la réforme est toujours inconnue et incertaine.

Ce manque de vision se perçoit particulièrement à travers les multiples hésitations du Gouvernement qui a changé de pied à plusieurs reprises, notamment sur la clause de compétence générale et sur la suppression des départements.

L'examen de ce projet de loi débute ainsi dans un contexte d'incertitudes et s'annonce d'ores et déjà comme une occasion ratée.

Plus de trente ans après les lois de décentralisation de 1982, les députés du groupe UDI, profondément décentralisateurs, attendaient un texte qui permette à la France de sortir de cet état de « décentralisation inachevée » dans lequel elle se place depuis trop longtemps pour s'orienter vers une décentralisation clairement assumée et affirmée.

Or, ce troisième volet de la réforme territoriale s'apparente davantage à un simple texte de répartition des compétences, une addition de mesures plus ou moins cohérentes, sans grande vision d'ensemble.

Les députés du groupe UDI, décentralisateurs, sont très attachés au respect de la diversité des territoires et prônent pour cela la mise en œuvre de réponses différencierées et adaptées aux réalités de chaque territoire. Les transferts de compétence entre départements et régions, notamment, devraient se faire de façon différencierée, à des conditions indéterminées. En effet, les revendications départementales de proximité s'exprimeront plus fortement au sein d'une grande région, comme, par exemple, celle qui unira le Limousin et l'Aquitaine et à Poitou-Charentes, qu'au sein d'une région plus compacte comme la Bretagne.

En présence de régions et de secteurs infrarégionaux très différents, la question de la différenciation des réponses organisationnelles devient majeure.

À titre d'exemple, il y aurait une incohérence à vouloir imposer une réponse uniforme en matière de transfert des routes ou à conserver la compétence des départements pour les collèges, alors que la formation professionnelle est de la responsabilité des régions. Si les régions géraient les personnels des collèges et des lycées, elles pourraient réaliser des économies d'échelle incontestables.

En outre, ce projet de loi doit amorcer une simplification de l'architecture territoriale. Les régions ont aujourd'hui à mettre en cohérence sept schémas différents, qui ne relèvent pas des mêmes arbitrages et sont parfois contradictoires. Il conviendrait que les organisateurs et opérateurs que sont les régions et les intercommunalités puissent coélaborer, codélibérer et cosigner ces schémas, l'État se contentant du contrôle de légalité.

Nous devrions, enfin, trancher la question, posée depuis plusieurs années mais demeurée sans réponse, du pouvoir organisationnel et réglementaire régional.

Dans un même esprit de différenciation, la définition des seuils pour les intercommunalités doit tenir compte des caractéristiques de chacun des départements et des communautés. Leur définition pourrait ainsi être confiée aux commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI). Alors que le seuil de 20 000 habitants est inadapté pour l'Île-de-France, son application à toute la France remettrait en cause plus de 70 % des intercommunalités actuelles.

En outre, sont absents de ce projet de loi les deux piliers fondamentaux que sont la réforme de l'État et les ressources financières des collectivités. Une réforme territoriale digne de ce nom devrait être associée à une réforme de la fiscalité locale permettant d'accroître l'autonomie des

collectivités territoriales et d'aboutir à une fiscalité efficace et plus lisible pour les citoyens.

Elle devrait également redéfinir la sphère d'intervention de l'État, permettant d'en revisiter la présence sur les territoires : quelles sont les compétences que l'État entend toujours assumer ou véritablement déléguer, voire accorder aux collectivités ?

Si l'État doit conserver la responsabilité dite régaliennes de la péréquation ou du contrôle de légalité, nous devons veiller à préserver la cohérence dans l'architecture générale des pouvoirs et des responsabilités. À titre d'exemple, puisque les régions auront demain des responsabilités plus grandes en matière économique ou de formation professionnelle, est-il logique que Pôle Emploi demeure une compétence d'État alors que celle-ci gagnerait à être assumée par les régions ?

En définitive, et comme on peut, hélas, le constater, nous sommes très loin de la réforme territoriale qu'une décentralisation assumée aurait dû permettre. Et l'on peut craindre qu'en l'état, le texte proposé, au lieu de clarifier notre paysage institutionnel, le rende moins lisible, moins efficace voire plus coûteux.

Michel Piron

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{ER} DES RÉGIONS RENFORCÉES

CHAPITRE UNIQUE **Le renforcement des responsabilités régionales**

Article 1^{er}

(art. L. 1111-10, L. 4221-1 et L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la clause de compétence générale et pouvoir réglementaire des régions

L’article 1^{er} supprime la clause de compétence générale de la collectivité régionale et limite son périmètre d’activité aux domaines expressément prévus par la loi. Il affirme clairement le pouvoir réglementaire reconnu à la région dans le cadre de ses compétences et lui donne la possibilité de proposer une évolution des lois et des règlements nationaux.

1. L’état du droit

a. La clause de compétence générale des régions

Comme votre rapporteur l’avait rappelé dans son rapport de première lecture sur le projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles⁽¹⁾, la clause de compétence générale procède de dispositions anciennes⁽²⁾. Sa mise en place a correspondu à l’érection de chaque niveau d’administration locale en collectivité territoriale : le principe fixé par l’article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, qui prévoyait que « le conseil général délibère (...) sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d’intérêt départemental dont il est saisi », a été transposé aux communes par l’article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l’organisation et les attributions des conseils municipaux, et enfin aux régions par l’article 59 de la loi n° 82-213 du

(1) *Rapport n° 1216 fait au nom de la commission des Lois de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de modernisation de l’action publique et de modernisation des métropoles*, 3 juillet 2013.

(2) *Elle ne figure toutefois pas dans la Constitution, et le Conseil constitutionnel n’y voit pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République* (décision DC n° 2010-618 du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales).

2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁽¹⁾.

La clause de compétence générale a fait l'objet d'un encadrement progressif par la jurisprudence administrative. Elle embrasse seulement les sujets présentant un intérêt local, d'une part, et les domaines dans lesquels aucun opérateur public ne jouit d'une compétence exclusive, d'autre part. Si le second critère est d'une application simple, le premier se révèle particulièrement ardu.

Face à la difficulté d'apprecier l'intérêt local, le juge a plutôt procédé par élimination en fixant des bornes à l'action publique locale. Ainsi les collectivités doivent-elles respecter la liberté du commerce et de l'industrie et s'abstenir de créer des services publics industriels et commerciaux en l'absence de carence de l'initiative privée⁽²⁾. Défense leur est faite d'empêter sur les compétences attribuées par la loi à un autre niveau d'administration⁽³⁾. Enfin, elles ne peuvent intervenir dans un secteur national ou international.

La clause de compétence générale des collectivités est désormais considérée comme la source d'un enchevêtrement de compétences et d'un développement des financements croisés, la cause d'une dilution de la responsabilité des décideurs locaux vis-à-vis des électeurs, la raison de la difficulté des citoyens à comprendre les politiques exercées par chaque échelon, et l'origine d'interventions locales contre-productives.

Pourtant, le premier alinéa de l'article L. 1111-4⁽⁴⁾ prévoit toujours une décentralisation par blocs de compétences, afin que « chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ». Cette démarche n'a été suivie que partiellement : à côté des compétences transférées à titre principal subsistent souvent des capacités d'intervention secondaires dans d'autres collectivités. L'exercice par le département de l'aide et de l'action sociales n'empêche aucunement la commune, les groupements de communes et l'État de s'impliquer. Ainsi, la clause de compétence générale est souvent estimée coupable de l'empêtement d'une collectivité sur les autres échelons pour l'exercice de certaines compétences.

Dans la seconde moitié de la décennie 2000, les contributions au débat se sont multipliées en faveur d'une suppression de la clause de compétence générale.

(1) Ces dispositions sont désormais codifiées au sein du code général des collectivités territoriales aux articles L. 2121-29 pour les communes, L. 3211-1 pour les départements et L. 4221-1 pour les régions. L'article L. 1111-2 du même code tempère cette approche, il est vrai, en énonçant que « les communes, les départements et les régions règlementent par leurs délibérations les affaires de leur compétence », mais le Conseil d'État a jugé qu'il « n'abroge pas » la clause de compétence générale (Conseil d'État, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, 23 octobre 1989, n° 93331/93847/93885).

(2) Conseil d'État (Section), Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, 30 mai 1930, n° 06781.

(3) Conseil d'État, Commune de Mons-en-Barœul, 29 juin 2001, n° 193716.

(4) Il figurait à l'origine à l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Le groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert a recommandé de la réserver à la commune⁽¹⁾. Une mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale formulait la même préconisation en 2008⁽²⁾ ; le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur aboutissait à la même conclusion en 2009⁽³⁾.

Finalement, l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a restreint la clause de compétence générale des départements et des régions en édictant une exclusivité des compétences exercées par ces deux échelons. Dès le 1^{er} janvier 2015, les départements et les régions auraient dû n'exercer que les compétences que la loi leur attribuait. Une compétence partagée perdurerait seulement dans les domaines du tourisme, du sport et de la culture, ainsi que pour les compétences non explicitement attribuées à un échelon local.

Toutefois, l'article 1^{er} de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a maintenu la clause de compétence générale des régions et des départements au-delà du 1^{er} janvier 2015. En effet, une nouvelle interprétation de la jurisprudence administrative précitée avait prévalu, considérant que les compétences attribuées explicitement à une collectivité territoriale par le législateur faisait barrière à l'action des autres échelons locaux, et que la clause de compétence générale ne devait valablement trouver à s'exprimer que dans le silence de la loi. Il suffisait, dans cette perspective, d'affirmer clairement les prérogatives de chaque échelon territorial pour éviter les chevauchements.

b. Le pouvoir réglementaire des régions

« Dans les conditions prévues par la loi, [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » dispose l'article 72 de la Constitution. Elles peuvent donc fixer des règles dans les conditions posées par le législateur dans les champs d'intervention que la loi leur attribue.

Ce pouvoir dépasse la simple organisation des services locaux. « Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif » précise le Conseil d'État, qui ajoute que le respect du principe constitutionnel d'égalité suppose à la fois « une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou (...) une raison d'intérêt général » et un lien direct avec « les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le

(1) *Rapport du groupe de travail présidé par M. Alain Lambert, Les relations entre l'État et les collectivités locales, novembre 2007.*

(2) *MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, rapport n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, 8 octobre 2008.*

(3) *Rapport au président de la République du comité pour la réforme des collectivités locales, mars 2009.*

législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire⁽¹⁾. »

Enfin, les collectivités territoriales à statut particulier bénéficient fréquemment d'un pouvoir réglementaire spécifique. La collectivité territoriale de Corse est autorisée par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales⁽²⁾ à saisir le Premier ministre de toute proposition de modification ou d'adaptation de dispositions réglementaires, et à solliciter du législateur une habilitation à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île⁽³⁾. Quant aux collectivités ultramarines soumises au principe d'identité législative de l'article 73 de la Constitution, elles ont la capacité d'adapter les lois et les règlements dans l'exercice de leurs compétences, dès lors qu'une loi ou un règlement les a habilitées à le faire. La liberté des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution est plus étendue encore.

2. Les dispositions initiales du projet de loi

Le 1° supprime le deuxième alinéa de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales qui autorise la région à contribuer au financement d'opérations d'intérêt régional relevant des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public.

Le **a) du 2°** précise à l'article L. 4221-1 du même code que les conseils régionaux métropolitains règlent les affaires de la région dans les domaines de compétences attribuées par la loi. Le **a) du 3°** dispose de même à l'article L. 4433-1 pour les régions d'outre-mer.

Le **b) du 2°** et le **b) du 3°** suppriment, en métropole et outre-mer, la notion d'intérêt régional comme fondement de la compétence des collectivités régionales.

Le **c) du 2°** et le **c) du 3°** autorisent explicitement les régions à promouvoir l'accès au logement et de l'amélioration de l'habitat afin de leur permettre de continuer à participer au financement des projets des collectivités territoriales infrarégionales dans ces domaines.

Le **c) du 2°** complète l'article L. 4221-1 par trois nouveaux alinéas. Le premier d'entre eux consacre le pouvoir réglementaire des régions dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. Il ne s'agit ici que d'un rappel des dispositions constitutionnelles. Les deux alinéas suivants prévoient qu'un

(1) Conseil d'État, avis n° 387 095 de l'Assemblée générale (section de l'intérieur), Demande d'avis du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique sur les conditions d'exercice, par les collectivités territoriales, du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution, 15 novembre 2012. Cette analyse coïncide avec celle du Conseil constitutionnel dans la décision n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012.

(2) Il est issu de l'article 3 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(3) Le 14 janvier 2015, Mme la ministre Marylise Lebranchu a indiqué au Sénat que cette disposition avait été employée à quarante-deux reprises pour l'adaptation de dispositions réglementaires. Ces demandes, « pour la plupart d'entre elles, n'ont pas été suivies d'effet ».

conseil régional, ou plusieurs conseils régionaux par délibérations concordantes, présente au Premier ministre (et au représentant de l’État dans la région) des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d’élaboration concernant les compétences, l’organisation et le fonctionnement de l’ensemble des régions. Il s’agit là d’une disposition inspirée des spécificités dont jouit la collectivité territoriale de Corse. Elle ne saurait empiéter sur le pouvoir réglementaire du Gouvernement, ni constituer une injonction à son encontre, puisque le Premier ministre reste libre de donner, ou non, une suite à ces sollicitations.

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Le Sénat a validé pour l’essentiel le dispositif proposé par le Gouvernement à l’article 1^{er}, tant au regard de la suppression de la clause de compétence générale des régions que de l’affirmation de leur pouvoir réglementaire. On notera cependant, outre des modifications rédactionnelles, certaines évolutions :

– à l’initiative des sénateurs Louis Nègre et Gérard Collomb, la commission des Lois a étendu au *c) du 2°* l’autorisation des régions à promouvoir des actions dans les secteurs de la politique de la ville et de la rénovation urbaine⁽¹⁾. Un amendement de Mme Marie-Christine Blandin adopté en séance publique y a adjoint le soutien aux politiques d’éducation à travers, notamment, la fourniture d’ouvrages et d’équipements scolaires ;

– l’adoption en séance publique d’un amendement du sénateur Pierre Jarlier précisant que la région promeut « l’égalité de ses territoires » et non le seul aménagement du territoire, incorporé au texte en tant que *c bis) du 2°*. Selon la commission pour la création d’un commissariat général à l’égalité des territoires, « le concept d’égalité des territoires revêt un caractère à la fois ambitieux et controversé : il met en tension, d’une part, la nécessité de réduire les inégalités territoriales, reconnue unanimement et, d’autre part, celle de respecter, voire de valoriser, la diversité des territoires⁽²⁾ ». Cette mention à l’article 1^{er} du projet de loi est cohérente avec celle insérée par le Sénat à l’article 6, faisant de l’égalité des territoires un des domaines dans lesquels le schéma régional d’aménagement et de développement durable du territoire détermine les orientations stratégiques et les objectifs sur le territoire de la région ;

– l’adoption de deux amendements déposés en séance publique par le sénateur Christian Favier a provoqué la suppression du premier alinéa du *d) du 2°* ainsi que celle du *d) du 3°*, au motif que la présence du pouvoir réglementaire des

(1) Les rapporteurs du Sénat soulignent que la région est désormais signataire des contrats de ville, en vertu de l’article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) Rapport de la commission pour la création d’un commissariat général à l’égalité des territoires, remis à la ministre de l’égalité des territoires et du logement, février 2013.

régions dans la Constitution dispensait légitimement le Parlement de l'inscrire dans la loi.

4. Un dispositif approuvé par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a jugé pertinentes les modifications opérées par le Sénat. Sur la proposition de votre rapporteur, elle n'a pas souhaité y apporter de modification.

D'une part, la Commission a estimé que confier à la région une compétence relative à l'égalité des territoires ne venait aucunement remettre en cause la fonction de solidarité territoriale exercée traditionnellement par la collectivité départementale. Si la première relève d'une approche stratégique et planificatrice, la seconde engage des actions de soutien et d'ingénierie locale qui ne laissent aucune place à la confusion.

D'autre part, la Commission a considéré opportune la suppression par le Sénat de la mention du pouvoir réglementaire des régions. Ainsi que l'a rappelé votre rapporteur au cours des débats, la Constitution elle-même énonce explicitement ce principe, à l'article 72⁽¹⁾ pour les régions métropolitaines et à l'article 73⁽²⁾ pour les régions d'outre-mer.

Le statut particulier de La Réunion a fait l'objet d'un débat dans la mesure où, à la demande expresse de ses parlementaires et notamment du sénateur Jean-Paul Virapoullé, les rédacteurs de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ont délibérément écarté la possibilité pour l'île de solliciter une habilitation pour fixer elle-même les règles applicables sur son territoire dans des matières relevant du domaine de la loi ou du règlement national. Le 6 novembre 2002, M. Virapoullé avait emporté la conviction du Sénat en affirmant : « Voilà qui inspire la prudence à La Réunion : nous sommes favorables à la départementalisation adaptée, à des mesures dans le domaine réglementaire de nos compétences, mais nous

(1) L'alinéa 3 prévoit que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

(2) Les cinq premiers alinéas disposent : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion. »

demandons à la représentation nationale de faire droit à notre souhait de prudence. Nous ne voulons pas ouvrir une brèche dans le domaine législatif hors de nos compétences. Nous préférons la stabilité institutionnelle et la sécurité juridique parce que ce sont deux fondements essentiels au décollage économique de notre département et à la paix sociale. »

Si votre rapporteur comprend les souhaits de députés actuels de La Réunion de revenir sur cette disposition, il doit toutefois rappeler qu'aucun vote du législateur ne saurait revenir sur la volonté du constituant.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL2 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à réintégrer, en l'enrichissant, une disposition du projet de loi supprimée par le Séant. Elle permet au conseil régional de prendre des mesures d'application des dispositions législatives traitant de ses compétences, soit lorsque la mesure législative concernée ne renvoie pas à un décret, soit en complément de celui-ci. En effet, de par la Constitution, un règlement d'application doit être général et de portée nationale, c'est-à-dire ne pas empiéter sur le pouvoir réglementaire local.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est déjà mentionné explicitement dans la Constitution, au troisième alinéa de son article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » Nous estimons donc que la rédaction du Gouvernement était superflue, tout comme votre amendement. Je vous suggère de le retirer, la Constitution lui apportant déjà satisfaction.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL356 de M. Jean-Jacques Vlody.

M. Jean-Jacques Vlody. Il faut prendre en considération la situation particulière des collectivités d'outre-mer, notamment La Réunion. Le présent projet de loi prévoit de garantir aux régions un pouvoir réglementaire dans les domaines relevant de leurs compétences. Je propose d'aller plus loin et d'y inclure les domaines relevant du pouvoir réglementaire national. Cette demande découle d'une nécessité géographique et économique : en matière agricole par exemple, la réglementation est rédigée pour des milieux soumis à un climat tempéré, donc souvent inadaptée à un climat tropical.

M. le rapporteur. La Constitution le prévoit déjà, non seulement en son article 72 qui vaut pour toutes les collectivités, mais encore dans ses dispositions relatives à l'outre-mer.

Ainsi l'article 73, relatif aux départements et régions d'outre-mer, dispose-t-il en son alinéa 3 que : « Pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement ».

Cet alinéa n'est toutefois pas applicable à La Réunion, pour des raisons historiques. Le territoire est régi par le principe d'identité législative. Pour y remédier, une révision de la Constitution serait nécessaire.

M. Jean-Jacques Vlody. Du fait de l'adoption en 2003 de l'amendement présenté par le sénateur Jean-Paul Virapouillé, La Réunion n'est en effet pas éligible – et elle est seule dans ce cas – à une telle habilitation en matière législative, ce qui entrave son développement. Cependant, les alinéas 1 et 2 de l'article 73 de la Constitution lui sont bien applicables, à la différence des alinéas 3 et 4, et le transfert proposé par mon amendement vise à autoriser cette habilitation particulière.

M. le rapporteur. L'adoption de votre amendement ne saurait avoir pour effet de modifier la Constitution, et il aurait donc toutes chances de lui être jugé contraire par le Conseil constitutionnel. Toutefois, eu égard à votre demande et à celle de plusieurs députés de La Réunion, nous pouvons convenir de demander au Gouvernement d'explorer les voies d'une possible révision du principe d'identité législative.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je suis acquis à cette idée.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL3 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Le présent amendement vise à rendre effectif le droit d'adaptation législatif et réglementaire, en obligeant le pouvoir central à prendre en compte les propositions des régions. Il s'inspire de la récente mesure de simplification administrative selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation.

Il faut en effet déplorer qu'une cinquantaine de demandes d'adaptation formulées par la collectivité territoriale de Corse se soient égarées dans le labyrinthe de l'administration centrale. De même, la Bretagne a formulé des demandes relatives à la gestion des ressources en eau et à la culture, sans qu'il y soit donné suite. Cette absence de réponse ne peut nous convenir.

M. le rapporteur. Vous parlez de « pouvoir central » comme si notre pays était organisé de manière fédérale, ce qui ne m'étonne pas compte tenu de votre approche générale de la question. L'adoption de votre proposition aurait cependant pour effet indirect de faire dicter l'ordre du jour du Parlement par une

collectivité locale, ce qui serait contraire à la Constitution. Je suis donc défavorable à l'amendement, et je vous suggère de le retirer.

M. Paul Molac. La rédaction en serait-elle plus acceptable s'il n'était pas écrit que : « Le Parlement se saisit de la loi d'adaptation » ?

M. le rapporteur. Ce serait même pire, je le crains... (*Sourires.*)

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL4 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Je sais que notre président est généralement peu favorable aux demandes de rapport, mais il ne s'agit, en l'occurrence, que d'une compilation annuelle des demandes d'adaptation formulées par les régions, demande dont la trace se perd aujourd'hui dans les limbes administratifs.

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

La Commission examine l'amendement CL359 de M. Jean-Jacques Vlody.

M. Jean-Jacques Vlody. Les alinéas 1 et 2 de l'article 73 de la Constitution rendent possibles les adaptations législatives à La Réunion et dans les autres collectivités ultramarines, si elles en font la demande au Premier ministre dans le champ de leurs compétences. Les délais de réponse sont parfois longs cependant. Aussi cet amendement prévoit-il de fixer un délai au terme duquel la proposition de modification ou d'adaptation est réputée adoptée.

M. le rapporteur. La loi ne saurait être altérée par un simple silence de deux mois du Premier ministre à la suite de l'envoi d'une proposition de modification ou d'adaptation.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL369 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Le présent amendement vise à introduire dans la loi le droit des collectivités territoriales à l'expérimentation dans le cadre des compétences qu'elles exercent. Il ne s'agit que de mettre en œuvre une promesse du président de la République qui avait annoncé, lors des États généraux de la démocratie territoriale le 5 octobre 2012, que ce droit serait « élargi et assoupli ».

M. le rapporteur. Ce que vous présentez comme une expérimentation va en fait bien plus loin que l'adaptation précédemment évoquée. Si les régions pouvaient édicter des règles spécifiques dans toutes les matières pour lesquelles elles sont compétentes, cela reviendrait à instituer une organisation territoriale quasiment fédérale. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CL360 de M. Jean-Jacques Vlody.

M. Jean-Jacques Vlody. Il convient de prendre en compte la réalité géographique des territoires ultramarins. Il est possible aujourd’hui, dans les relations bilatérales entre l’État et les pays de « grand voisinage », d’associer les régions concernées, en dehors naturellement du champ de la diplomatie. La France a ainsi signé des conventions avec Madagascar ou les Seychelles, tandis que la région Réunion a négocié en parallèle des accords avec ces mêmes pays.

Les régions ultramarines sont, en quelque sorte, la tête de pont de la France dans ces zones. La faculté de les associer doit être élevée au rang d’obligation afin que ces relations bilatérales deviennent plus efficaces.

M. le rapporteur. Tous les accords internationaux relèvent des affaires étrangères, qui demeurent une prérogative de l’État. Il est simplement prévu que les régions peuvent y être associées. Je suis favorable à ce qu’elles le soient plus souvent, mais l’État ne saurait être tenu à cette consultation. Lors de l’examen de la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM), nous nous étions penchés sur des formules de coopération transfrontalière au niveau des collectivités territoriales, dont les régions ultramarines gagneraient peut-être à s’inspirer.

M. Jean-Jacques Vlody. L’amendement ne concerne évidemment pas le champ de la diplomatie, mais plutôt celui du développement économique. J’ai dû récemment intervenir auprès de l’Agence française de développement (AFD) à propos du projet d’installations portuaires à l’île Maurice. Ce projet est susceptible d’attiser la concurrence entre cette île et La Réunion, dont le président de la République a pourtant déclaré qu’elle devait être le *hub* du cabotage dans la zone de l’océan Indien. Je me range toutefois à vos arguments, monsieur le rapporteur, sur les formules de coopération transfrontalière.

L’amendement est retiré.

La Commission adopte l’article 1^{er} sans modification.

Article 2

(art. L. 1511-1, L. 4251-12 à L. 4251-17 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales, art. L. 711-8 du code de commerce, art. 5-5 du code de l’artisanat, et art. 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire)

Compétence en matière de développement économique

L’article 2 précise les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique, en renforçant les compétences de la région tout en préservant les compétences des communes et intercommunalités. Il forge un nouvel outil de planification et d’orientation, le **schéma régional de**

développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), opposable aux collectivités territoriales et aux chambres consulaires situées dans la région.

1. L'état du droit

Trois dispositions différentes du code général des collectivités territoriales traitent du rôle de la région en matière de développement économique. L'article L. 1511-1 indique que la région « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incomptant à l'État ». Mais aux termes de l'article L. 4211-1, la région « a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. » Quant à l'article L. 4221-1, il attribue au conseil régional la « compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. ».

La région est compétente pour l'octroi d'aides aux entreprises. « Le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région⁽¹⁾. »

Ce principe de coordination par la région souffre toutefois d'exceptions au sein même du code général des collectivités territoriales, qui l'écarte explicitement dans le cas des aides à l'immobilier d'entreprise⁽²⁾, aux structures d'appui à la création d'entreprise⁽³⁾ ou destinées à favoriser le maintien ou l'installation de professionnels de santé⁽⁴⁾. Par ailleurs, l'article L. 1511-5 autorise les interventions pour compléter les aides aux entreprises dès lors qu'elles se fondent sur une convention passée avec l'État, sans consultation donc de la région. Enfin, les autres collectivités peuvent toujours agir en raison d'autres compétences, voire sur le fondement de la clause de compétence générale. Le développement économique est donc, en pratique, une compétence partagée coordonnée par la région en qualité de chef de file⁽⁵⁾. Les priorités définies par la région ne s'imposent pas, cependant, aux autres collectivités.

(1) Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 1511-3 du même code.

(3) Article L. 1511-7 du même code.

(4) Article L. 1511-8 du même code.

(5) Article L. 1511-9 du même code.

L'étude d'impact jointe au projet de loi indique que les interventions des collectivités territoriales en faveur du développement économique représentaient en 2011 un montant évalué à 6,4 milliards d'euros. Les régions ont contribué à ce total pour 2,1 milliards d'euros, les départements pour 1,6 milliard d'euros, les communes pour 1 milliard d'euros et leurs groupements pour 1,7 milliard d'euros à l'initiative des intercommunalités. Le rapport « Queyranne⁽¹⁾ » sur les aides publiques aux entreprises a critiqué le défaut de lisibilité et les coûts des interventions croisées, appelant à rationaliser l'action économique des collectivités sous l'autorité de la région.

Par ailleurs, l'attribution de compétences économiques renforcées à la région se justifie par la suppression de sa clause de compétence générale à l'article 1^{er}. Ses missions doivent donc être désormais clairement inscrites dans la loi. Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation apparaît comme un outil puissant pour la mise en œuvre de ces nouvelles missions. Les régions pourront bénéficier dans l'élaboration de ces SRDEII de l'expérience acquise avec l'expérimentation, entre 2005 et 2010, du schéma régional de développement économique (SRDE)⁽²⁾. Le SRDE avait pour objectif de « promouvoir un développement économique équilibré de la région, [de] développer l'attractivité de son territoire et [de] prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région ». Si aucune évaluation ne semble avoir été publiée, l'étude d'impact jointe au projet de loi affirme que « les régions ont adopté des SRDE concourant à l'affirmation de leur rôle par la formalisation de leurs orientations stratégiques » et qu'elles y ont acquis un savoir-faire certain dans la planification en matière de développement économique.

2. Les dispositions initiales du projet de loi

Le I proclame d'abord que la région est la collectivité territoriale « responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ».

Cette compétence justifie la création d'un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** afin de programmer quatre axes stratégiques : l'aide aux entreprises, le soutien à l'internationalisation, les aides à l'investissement immobilier et les aides à l'innovation des entreprises. Le schéma régional organise la complémentarité des actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aide aux entreprises⁽³⁾. Enfin, il veille à éviter une concurrence interrégionale :

(1) Jean-Jack Queyranne, Jean-Philippe Demaël et Philippe Jurgensen, Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, 18 juin 2013.

(2) L'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait autorisé cette expérimentation de cinq ans. L'adoption d'un SRDE donnait compétence à la région pour attribuer par délégation les aides de l'État aux entreprises gérées à l'échelon déconcentré.

(3) Le projet de loi complète cette rationalisation par la suppression, à l'article 24, de la clause de compétence générale du département.

les aides ne contribuent pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe.

Le schéma de développement économique est adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux après avoir fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique⁽¹⁾ et avec les organismes consulaires – chambres de commerce et d'industrie de région et des chambres de métiers et de l'artisanat.

Toutefois, un régime dérogatoire est institué pour les orientations applicables sur le territoire d'une métropole⁽²⁾ : elles sont approuvées par arrêté du représentant de l'État et adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole et de la région. À défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole concernée prennent en compte le schéma régional. Il résulte de cette disposition une **capacité de la métropole à s'abstraire de la stratégie économique régionale et de l'application du SRDEII** : les actes de la quasi-totalité des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'intervention économique sont compatibles avec ce schéma quand les décisions des métropoles « sont compatibles avec les seules orientations du schéma applicables sur leur territoire », c'est-à-dire que la compatibilité ne s'impose que vis-à-vis des seules orientations auxquelles la métropole a consenti.

Les **II et III** prévoient une compatibilité des stratégies des chambres de commerce et d'industrie de région et des chambres de métiers et de l'artisanat avec le SRDEII.

Le **IV** vise à renforcer la représentation des conseils régionaux au sein du conseil d'administration d'UbiFrance⁽³⁾ en séparant leur représentation de celle des organisations professionnelles et des chambres consulaires.

Enfin, le **V** prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Le Sénat a partagé le constat d'un éparpillement excessif de la compétence relative au développement économique ainsi que la volonté d'y mettre un frein en renforçant significativement le rôle des régions. Il a adopté des amendements de coordination et de cohérence, par exemple en retirant de la liste des domaines soumis à un chef-de-filat régional les compétences maintenant attribuées en propre

(1) Créeé par l'article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et figurant désormais à l'article L 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, la conférence territoriale de l'action publique favorise dans la région un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle réunit pour ce faire des représentants de toutes les structures concernées.

(2) Sont visées les métropoles du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ainsi que la métropole de Lyon, soit tous les statuts métropolitains.

(3) Établissement public national chargé d'accompagner le développement international des entreprises, son statut est déterminé à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

à la région, ou encore en déplaçant les dispositions relatives au SRDEII de la première partie du code général des collectivités territoriales – les dispositions générales – à la quatrième partie traitant des régions⁽¹⁾.

Le Sénat s'est en revanche opposé à la disposition relative à la présence des régions au sein du conseil d'administration d'UbiFrance. D'une part, cette évolution apparaît de nature réglementaire ; elle figurait jusqu'au 1^{er} janvier 2015 à l'article 3 du décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004 relatif à UbiFrance, Agence française pour le développement international des entreprises. D'autre part, une habilitation venait d'être sollicitée pour fusionner UbiFrance avec l'Agence française des investissements internationaux dans un nouvel établissement⁽²⁾. Le IV a donc été supprimé.

Les sénateurs ont jugé préférable de prévoir une entrée en vigueur de l'article 2 à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux, plutôt qu'à la date fixe du 1^{er} janvier 2016 (V).

Le Sénat a fortement amendé le texte à l'initiative de ses rapporteurs sur les SRDEII et sur trois de ses aspects : son contenu, sa procédure d'élaboration et son opposabilité.

a. Le Sénat a donné un contenu au SRDEII

À l'initiative des rapporteurs, la commission des Lois a résolu d'expliciter le contenu du SRDEII et de préciser les compétences exercées en matière économique par les collectivités autres que la région. La région décide des interventions économiques sur son territoire, sous réserve des compétences des autres collectivités. Ainsi, le schéma régional fixe le cadre des interventions économiques des autres niveaux de collectivités dans l'exercice des compétences qu'ils conservent, de façon à assurer leur complémentarité avec les actions de la région. Un amendement des rapporteurs adopté en séance publique contre l'avis du Gouvernement, a encore insisté sur le fait que **le renforcement des compétences économiques de la région ne remet pas en cause les compétences dévolues par la loi aux autres collectivités territoriales** et à leurs groupements⁽³⁾.

(1) *Le chapitre correspondant succède ainsi immédiatement à celui relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) institué par l'article 6 du présent projet de loi.*

(2) *C'est d'ailleurs désormais chose faite : l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UbiFrance, Agence française pour le développement international des entreprises, et le décret subséquent n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France, ont acté la disparition d'UbiFrance.*

(3) *La rédaction adoptée par le Sénat de l'article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales rappelle donc désormais explicitement la clause de compétence générale des communes, les compétences économiques de la métropole de Lyon (article L. 3641-1 et L. 3641-2), des communautés de communes (articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1), des communautés urbaines (article L. 5215-20), des communautés d'agglomération (article L. 5216-5), des métropoles de droit commun (article L. 5217-2), de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (article L. 5218-2) et de la métropole du Grand Paris (article L. 5219-1), ainsi que les compétences économiques des départements.*

Un amendement des rapporteurs adopté en commission des Lois intégrer explicitement le domaine de l'économie sociale et solidaire⁽¹⁾ au sein du SRDEII. En effet, l'article 7 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dispose que « la région élabore, en concertation avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre des stratégies concertées et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional ». Cette prescription n'a plus grand sens dès lors que le choix est fait d'intégrer l'économie sociale et solidaire dans le périmètre du SRDEII. Elle a donc fait l'objet d'une suppression de coordination (**IV bis**).

Par ailleurs, à l'initiative de M. Michel Delebarre, un amendement indiquant que le SRDEII peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités étrangères concernées a également été intégré à l'article 2.

Un amendement des rapporteurs adopté en séance publique avec le soutien du Gouvernement donne pour mission au SRDEII de veiller à ce que les actions menées par la région « contribuent à un développement équilibré du territoire de la région ». L'égalité des territoires apparaît, tout au long du texte, comme un point d'intérêt très fort du Sénat.

b. Le Sénat a inscrit dans la loi la procédure d'élaboration du SRDEII

Le Sénat a jugé l'article 2 laconique à propos des modalités d'élaboration du SRDEII et des modalités de concertation qui doivent accompagner cette élaboration. Le projet de loi initial se cantonnait à indiquer que « le schéma fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique (...) et avec les organismes consulaires ».

Si la commission des Lois du Sénat n'a pas grandement modifié la rédaction initiale de l'article 2, la lecture des débats en commission et en séance laisse penser que les amendements finalement présentés et adoptés sur cet article s'inspirent très fortement de la procédure imaginée à l'article 6 pour l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Des mécanismes et des dispositifs se trouvent intégrés à l'article 2 en séance publique, qui avaient été adoptés à l'article 6 en commission des Lois. Présentés par les rapporteurs, tous ont d'ailleurs reçu **un avis favorable ou un avis de sagesse de la part du Gouvernement**.

(1) *Le concept d'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques. (<http://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-sociale-et-solidaire>)*

Il est ainsi prévu que, si la région est responsable de la conception du SRDEII, participent à l'élaboration du projet les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat et la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire⁽¹⁾. Le conseil économique, social et environnemental régional est également convié à la discussion. Le projet arrêté par le conseil régional est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique et peut évoluer pour tenir compte des observations formulées.

Une double majorité peut rejeter le projet de SRDEII élaboré par la région. Si le projet recueille un avis défavorable de la part de trois cinquièmes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de la moitié des départements de la région, le président du conseil régional devra soumettre un nouveau projet tenant compte des observations émises. C'est donc un véritable **droit de veto conféré aux collectivités infrarégionales et à leurs groupements sur les volontés de la région**, dans la mesure où la procédure peut être répétée à l'envi.

Enfin, une procédure de modification (légère) et une procédure de révision (approfondie) du SRDEII sont importées à l'article 2 sur le modèle de l'article 6.

c. Le Sénat a accru la force juridique du SRDEII

Alors que le caractère opposable du SRDEII résulte de l'approbation par le préfet de région du document adopté par le conseil régional, les rapporteurs ont souhaité limiter les marges d'appréciation du représentant de l'État. Sa tâche se limite à vérifier la prise en compte des informations portées à la connaissance du président du conseil régional et la bonne participation au processus des autres collectivités territoriales. Un refus doit être motivé : tout est fait pour éviter une **appréciation préfectorale en opportunité**, là encore en parfait écho aux dispositions de l'article 6.

Le dispositif institué par le projet de loi repose sur le **principe de compatibilité** des actions menées sur le territoire de la région par les autres collectivités territoriales et leurs groupements.

Le Sénat s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les métropoles disposaient sur ce point d'une dérogation. Leur compétence propre, qui découle de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁽²⁾, doit s'articuler à la stratégie de la région dont elles représentent les pôles économiques les plus dynamiques. Or la rédaction initiale du projet de loi a fait apparaître aux sénateurs un risque de

(1) *La participation des réseaux consulaires à la conception du SRDEII est perçue comme la juste contrepartie de l'obligation d'inscrire leurs stratégies dans le cadre qu'il trace.*

(2) *Les métropoles sont compétentes pour la création de zones d'activité, la mise en œuvre d'actions de développement économique et le soutien des pôles de compétitivité.*

concurrence économique, une menace de captation de la richesse par des stratégies non-coopératives, alors même que la recherche d'une meilleure égalité des territoires a suscité de nombreuses initiatives au cours des débats. Les rapporteurs ont estimé, de même que la commission des Lois, que « la stratégie économique de la région ne peut pas s'arrêter aux portes d'une métropole » : le projet de loi autorise *de facto* les métropoles à ignorer les orientations fixées par la région dans le SRDEII, dès lors qu'elles ont seulement à les prendre en compte et non à s'inscrire dans leur sillage. Un amendement a donc modifié le texte initial : en cas de désaccord quant à la fixation de leurs orientations économiques, les actions de la métropole restent tenues d'être compatibles avec le SRDEII. Le Sénat fait donc le choix de placer la région en position de force dans la négociation, et de rapprocher les métropoles des autres collectivités infrarégionales – également astreintes à la compatibilité.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a approuvé l'article 2 ainsi que dix-huit amendements à son contenu.

Trois amendements identiques de Mmes Nathalie Appéré et Catherine Vautrin et M. Michel Piron ont procédé au rétablissement du chef-de-filat régional en matière de développement économique. Quoique convaincu du bien-fondé de la suppression prévue à l'article 2, votre rapporteur ne s'est pas opposé à l'adoption de ces amendements tout en invitant leurs auteurs à constater que les modifications apportées aux articles suivants permettent de dissiper leurs craintes de voir disparaître les compétences en la matière des autres collectivités territoriales. La commission des Lois s'est entendue pour réexaminer ce point à l'occasion de la séance publique.

Un amendement du Gouvernement a indiqué que la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. Il s'agit d'une clarification bienvenue par rapport au texte initial, qui évoquait un pouvoir de décision sur les interventions économiques.

Plusieurs amendements du Gouvernement ont porté sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Celui-ci ne définit plus les orientations en matière d'implantation des entreprises. Il favorise un développement économique innovant et équilibré – et durable à la suite d'un sous-amendement de M. Paul Molac – du territoire de la région et ne contribue pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe. La procédure d'élaboration, fort complexe, qu'avait imaginée le Sénat est supprimée au bénéfice de simples concertations avec les collectivités territoriales et les chambres consulaires. La procédure de révision de ce schéma a été alignée en conséquence.

Un amendement du Gouvernement est revenu sur le caractère prescriptif qu'avait conféré le Sénat au schéma sur les métropoles. Si le principe d'une élaboration conjointe est maintenu, un désaccord ne contraindra plus ces dernières qu'à « prendre en compte » le schéma régional dans la détermination de leurs propres orientations, et non à établir une compatibilité.

Un amendement du Gouvernement, conséquence du précédent, prévoit que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements, en matière d'aides aux entreprises, sont compatibles avec le schéma régional. Les actes des métropoles et de la métropole de Lyon, en matière d'aides aux entreprises, sont compatibles avec le schéma, ou à défaut d'accord entre la métropole et la région, avec le document d'orientations stratégiques établi par celles-ci.

Enfin, un amendement du Gouvernement a rétabli une entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2016 pour une plus grande clarté de la loi. Par cohérence, un autre amendement du Gouvernement a fermé la possibilité, pour les conseils départementaux, de poursuivre la mise en œuvre de leurs actions en matière de développement économique jusqu'au 31 décembre 2016. Ce « délai de grâce » était, en effet, dépourvu de toute justification.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL122 de Mme Catherine Vautrin, CL486 de M. Michel Piron et CL533 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. Le présent projet de loi vise à reconnaître une compétence exclusive à la région en matière de développement économique, de soutien à l'innovation et d'aide à l'internationalisation des entreprises. En proposant de supprimer l'alinéa 2 de l'article 2, les auteurs des amendements veulent permettre à d'autres collectivités d'intervenir dans ce domaine.

Comme, à l'article 2 et à l'article 3, je proposerai de rétablir la possibilité pour les autres collectivités infrarégionales de concourir aux actions économiques de la région sur la base de conventions préalablement négociées, je sollicite le retrait de ces amendements. En résumé, la région aura une compétence exclusive en matière économique, mais des partenariats seront possibles avec elle. Telle est la solution à laquelle je suis parvenu après discussion avec le Gouvernement.

M. Michel Piron. Ne pouvez-vous, compte tenu de la très large convergence de vues que manifestent ces amendements identiques, aller plus loin ?

Mme Nathalie Appéré. Il me paraît difficile d'évoquer l'exclusivité d'une compétence régionale, alors que l'immobilier et le foncier d'entreprise continuent de relever du niveau local, et que la loi MAPTAM a conféré des attributions économiques aux métropoles. J'entends cependant, même si

l'articulation de ces dispositions entre elles me semble faire problème, que des modifications ultérieures autoriseront d'autres collectivités que les régions à se mobiliser dans le domaine économique. Puisse le texte adopté par notre Commission servir de base utile à des discussions complémentaires en séance publique !

M. le rapporteur. Les modifications que nous proposerons préciseront expressément que les métropoles peuvent intervenir dans le domaine de l'immobilier et du foncier d'entreprise. Je propose, pour l'heure, que nous adoptions ces amendements qui ne sont pas retirés, reconnaissant ainsi aux régions un simple rôle de chef de file. Vous pourrez vous ravisser en séance si les modifications que j'aurai proposées vous satisfont.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Voilà qui me paraît une attitude constructive !

M. Michel Piron. Je dirai même : élégante.

M. Paul Molac. Le foncier doit rester une compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Je me rallie à la position très claire de notre rapporteur.

La Commission adopte les amendements identiques.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL764 du Gouvernement, CL375 de M. Alain Rousset, CL5 de M. Paul Molac, et les amendements identiques CL121 de Mme Catherine Vautrin et CL534 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique. L'amendement du Gouvernement tend à réaffirmer que la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. Cela n'empêche pas les autres collectivités qui jouissent d'une compétence générale d'intervenir, sur les questions économiques, dans le cadre fixé par le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII).

Mme Monique Iborra. Nous proposons pour notre part que : « Sous réserve des articles L. 1511-3 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, la région est seule compétente pour décider des interventions économiques sur son territoire. Elle adopte à cette fin un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. »

Cet amendement, qui reprend la rédaction de la commission des Lois du Sénat, vise à clarifier le rôle de la région : elle disposerait d'une compétence exclusive pour les interventions économiques, excepté celles relevant de la

compétence exclusive du bloc communal – y compris les métropoles – sur l’immobilier et le foncier d’entreprise.

M. Paul Molac. La région, selon nous, doit avoir la compétence exclusive en matière d’intervention économique, à l’exception de celles relevant de la compétence exclusive du bloc communal s’agissant de l’immobilier et du foncier d’entreprise.

M. Hervé Gaymard. Il est bon que les compétences des communes et de leurs groupements soient sécurisées. Mais madame la ministre me semble avoir répondu à cette objection.

M. le rapporteur. Je crois, en effet, que l’amendement du Gouvernement répond à l’ensemble des préoccupations qui se sont exprimées. Je préconise donc le retrait des autres amendements.

Les amendements CL375, CL5, CL121 et CL534 sont retirés.

La Commission adopte l’amendement CL764.

La Commission examine ensuite l’amendement CL765 du Gouvernement.

Mme la ministre. Nous voulons revenir sur la rédaction retenue par le Sénat, en simplifiant les procédures et en clarifiant les compétences conformément à l’objectif du projet de loi.

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

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL766 du Gouvernement, CL120 de Mme Catherine Vautrin et CL222 de Mme Marie-Anne Chapdelaine.

Mme la ministre. Il s’agit, de même, de simplifier et de clarifier les dispositions relatives aux schémas régionaux de développement économique, d’innovation et d’internationalisation (SRDEII). En supprimant la référence à l’implantation des entreprises, insérée par la commission des Lois du Sénat, l’amendement vise à faire mieux respecter les compétences des autres collectivités territoriales.

M. le rapporteur. Il me semble que l’amendement du Gouvernement satisfait les auteurs de tous les autres.

Les amendements CL120 et CL222 sont retirés.

La Commission adopte l’amendement CL766.

La Commission examine ensuite l’amendement CL767 du Gouvernement.

Mme la ministre. Cet amendement apporte des précisions sur la complémentarité des actions menées, sur le territoire régional, par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aides aux entreprises.

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

La Commission examine ensuite l'amendement CL768 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CL1041 de M. Paul Molac, et l'amendement CL6 de M. Paul Molac.

Mme la ministre. L'amendement vise à empêcher tout financement sur fonds publics d'une opération de délocalisation d'activités économiques.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement sous-amendé.

L'amendement CL6 de M. Paul Molac tombe.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement rédactionnel CL769 du Gouvernement.

Elle examine ensuite l'amendement CL770 du Gouvernement.

Mme la ministre. Il s'agit de simplifier l'élaboration des schémas régionaux, en ôtant leur pouvoir de blocage aux EPCI à fiscalité propre.

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

En conséquence, les amendements CL535 de Mme Nathalie Appéré, CL674 de M. Gilles Savary, CL689 de M. Michel Piron, CL223 de Mme Marie-Anne Chapdelaine, CL485 de M. Michel Piron, CL224 de Mme Marie-Anne Chapdelaine, CL34 de M. Paul Molac, CL30 de Mme Estelle Grelier, CL119 de Mme Catherine Vautrin, CL32 de Mme Estelle Grelier, CL683 et CL459 de M. Michel Piron, CL31 de Mme Estelle Grelier et CL460 de M. Michel Piron n'ont plus d'objet.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL118 de Mme Catherine Vautrin et CL771 du Gouvernement.

M. le rapporteur. L'amendement du Gouvernement me paraît répondre pleinement aux préoccupations des auteurs de l'amendement CL118, dont je demande par conséquent le retrait.

Mme la ministre. Il apporte en effet des précisions sur le rôle des métropoles. La rédaction du Sénat avait conduit à rendre difficiles nombre d'interventions économiques autres que celles des régions.

M. Paul Molac. Nous sommes d'avis de conserver aux régions l'exclusivité de la compétence économique.

L'amendement CL118 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL771

En conséquence, les amendements CL161 de M. Paul Molac et CL379 de M. Alain Rousset tombent.

La Commission examine l'amendement CL772 du Gouvernement

Mme la ministre. Il s'agit de limiter à l'erreur manifeste d'appréciation le contrôle du préfet sur le schéma régional. Il ne saurait se prononcer sur l'opportunité du schéma.

M. Michel Piron. Je voudrais que la rédaction de cet amendement soit comparée avec celle de celui que j'ai déposé juste après, et qui tend aux mêmes fins.

M. le rapporteur. Si cette comparaison faisait apparaître un problème, nous déposerions un nouvel amendement en séance publique.

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

En conséquence, les amendements CL461 de M. Michel Piron et CL536 de Mme Nathalie Appéré tombent.

La Commission examine ensuite l'amendement CL380 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement prévoit que, une fois adopté le schéma régional, l'État n'intervienne plus dans le domaine du développement économique.

M. le rapporteur. Il paraît difficile que la loi puisse interdire à l'État d'intervenir dans une matière, même dans un texte conçu pour approfondir la décentralisation.

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

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL773 du Gouvernement, les amendements identiques CL33 de Mme Estelle Grelier et CL681 de M. Michel Piron, et les amendements identiques CL117 de Mme Catherine Vautrin et CL537 de Mme Nathalie Appéré.

Mme la ministre. L'amendement du Gouvernement précise que les schémas adoptés par les métropoles sont compatibles avec le schéma adopté par leur région d'appartenance ou, à défaut d'accord, avec le document d'orientations visé à l'article L. 4251-14 du code général des collectivités territoriales. Mme Appéré a raison de vouloir que la spécificité des métropoles soit reconnue ; en fixant ce partage, la loi le permettra.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL773.

En conséquence, les amendements CL33, CL681, CL117 et CL537 tombent.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL36 de Mme Estelle Grelier et CL682 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Ces amendements prévoient de soumettre les actes d'une collectivité territoriale à l'autorité du préfet, et non du juge administratif, allant à l'encontre de trois décennies de décentralisation. Avis défavorable.

La Commission rejette successivement les amendements.

La Commission examine ensuite les amendements CL774 et CL775 du Gouvernement, les amendements CL1053 et CL1054 de la commission des Affaires économiques et les amendements CL776 et CL762 du Gouvernement.

Mme la ministre. Cette série d'amendements du Gouvernement vise à apporter des précisions. Le premier a pour objet de supprimer la distinction entre la procédure de révision et la procédure d'adoption du schéma régional, celle-ci étant désormais allégée. Le second tend à empêcher que son entrée en vigueur nécessite la parution d'un décret en Conseil d'État. Le troisième établit que le schéma régional entre en vigueur au 1^{er} janvier. Le dernier, tout en laissant perdurer les dispositions transitoires, prévoit qu'un délai d'un an est suffisant pour établir le schéma régional, faute de quoi le temps manquerait pour les appliquer au cours d'un même mandat.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission adopte successivement les amendements CL774 et CL775, rejette successivement les amendements CL1053 et CL1054 et adopte successivement les amendements CL776 et CL762.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL165 de M. Paul Molac et CL381 de M. Alain Rousset.

M. Paul Molac. Dès lors que la région se voit attribuer la compétence exclusive en matière d'interventions économiques hors immobilier et foncier d'entreprise, il n'y a pas lieu que la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) débatte de l'évolution des organismes créés par les départements pour concourir au développement de leur territoire. C'est le rôle des régions.

M. Hervé Gaymard. Je ne suis pas du tout d'accord avec ces amendements. Dans beaucoup de nos territoires, des agences de développement économique ont été créées par le département, faute de métropoles ou d'EPCI compétents et en l'absence de chambres consulaires suffisamment actives.

M. Michel Piron. Les régions, en effet, n'ont pas toujours une grande capacité opérationnelle dans ce domaine. Qui est compétent en matière de droit des sols ? Qui planifie les zones d'accueil des entreprises ? Les EPCI sont généralement en première ligne sur ces questions et doivent être consultés au sein des CTAP, qui jouent un rôle essentiel. La bonne application des schémas régionaux en dépend.

M. le rapporteur. Certes, les départements créent des outils de développement économique, qui doivent être associés à la phase de préparation du SRDEII, mais les conclusions de ces discussions ne sauraient être contraignantes pour la région. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

M. Paul Molac. Je déplore que cet article, qui devait clarifier beaucoup de choses, ne clarifie en fait rien. Les différents schémas, en effet, n'auront pas besoin d'être conformes les uns aux autres, ni même complémentaires, mais seulement « compatibles ». Je crains que la cohérence ne soit pas au rendez-vous.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Article 3

(art. L. 1511-2, L. 1511-3, L. 1511-5, L. 1511-7, L. 2251-1, L. 3231-1 à L. 3231-4, L. 3231-7, L. 3232-1, L. 3641-1, L. 4211-1, L. 4433-12, L. 5217-2 et L. 5621-8 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 122-11 du code des sports)

Clarification et rationalisation des régimes d'aides aux entreprises par les collectivités territoriales au profit des régions et attribution aux régions d'une responsabilité de soutien des pôles de compétitivité

L'article 3 rationalise les interventions des collectivités territoriales en termes d'aides aux entreprises et de soutien aux actions de développement économique. Il affirme la compétence exclusive de la région sous réserve du cas particulier des aides à l'immobilier d'entreprises.

Le manque de lisibilité et l'enchevêtrement des dispositifs d'aide aux entreprises constituent une critique récurrente adressée au système institutionnel national. En 2007, la Cour des comptes a jugé que « l'aide en faveur des entreprises a été dès l'origine conçue comme une compétence partagée entre l'État et chacune des autres collectivités territoriales⁽¹⁾. » Il en résulte une « certaine confusion institutionnelle », « une compétence plus diluée que partagée », un

(1) *Cour des comptes*, Les aides des collectivités territoriales au développement économique, novembre 2007.

bilan « bien décevant au regard de l'ampleur des moyens financiers mis en œuvre autant que de l'envergure des objectifs affichés ».

Ce constat est partagé par le rapport de M. Jean-Jack Queyranne, qui dénonce une gabegie de moyens, que l'absence de stratégie directrice disperse et prive d'efficacité⁽¹⁾. Il formule en retour des propositions qui inspirent visiblement la rédaction de cet article 3 : dès lors que la région a pour vocation unanimement acceptée le développement économique, mieux vaut lui donner les moyens de ses actions. La création du SRDEII, à l'article 2, participe de cette logique. Confier à la région la maîtrise des interventions économiques des collectivités devrait à la fois donner à ses politiques un surcroît d'efficacité et simplifier l'architecture juridique des aides aux entreprises.

1. L'état du droit

Le code général des collectivités territoriales prévoit bien, en son article L. 1511-2, que « le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics. Les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région. Toutefois, en cas d'accord de la région, la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales auteur du projet d'aide ou de régime d'aides peut le mettre en œuvre. »

Relatif à l'immobilier d'entreprise, l'article L. 1511-3 du même code limite, à un montant établi par décret en Conseil d'État, le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés.

L'article L. 1511-5 autorise la collectivité auteur d'une convention avec l'État à se dispenser de l'aval de la région avant d'intervenir auprès d'une entreprise.

Enfin, l'article L. 1511-7 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de verser, là encore dans la limite d'un plafond fixé par décret, des subventions aux organismes ayant pour objet de participer à la création ou à la reprise d'entreprises.

(1) Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, op. cit.

2. Les dispositions initiales du projet de loi

Le 1° du I modifie l'article **L. 1511-2** du code général des collectivités territoriales en affirmant la compétence des seules régions pour édicter les régimes d'aides aux entreprises et décider de leur octroi sous forme de prestations de services, subventions, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables. Le conseil régional a la faculté de déléguer tout ou partie de l'octroi de ces aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8⁽¹⁾. Des établissements publics peuvent exercer la gestion des avances.

Dans le cadre d'une **convention** passée avec la région, les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place. Le pouvoir d'initiative n'appartient alors qu'à la région ; les autres financeurs s'inscrivent dans son cadre et peuvent recevoir délégation des aides. Le principe s'applique également aux aides octroyées à des entreprises en difficulté, dans le respect des règles communautaires en matière de concurrence qui prévoient un remboursement en cas de sauvetage de l'activité.

Le 2° du I maintient l'exception de l'article **L. 1511-3** pour les **aides à l'immobilier d'entreprise**. Les communes, la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents – dans le respect des orientations du SRDEII – pour accompagner les entreprises dans leur parcours foncier et immobilier grâce à des subventions, des rabais sur le prix de vente ou de location, des prêts, des avances remboursables ou un crédit-bail à des conditions favorables. Le montant des aides est calculé suivant les conditions du marché, dans le respect d'un plafond fixé par voie réglementaire. Les régions peuvent intervenir en complément dans le cadre d'un contrat. Cette dérogation à l'objet même de l'article s'explique : la collectivité de proximité qu'est la commune ou son groupement, les élus au plus proche du terrain que sont les conseillers municipaux et le maire, disposent d'une maîtrise et d'une connaissance inégalée des contraintes foncières et immobilières de leur territoire. Plus qu'un accroc à la spécialisation de la région dans le contrôle des aides aux entreprises, il s'agit plus probablement d'une excellente application du principe de subsidiarité.

Le 3° du I modifie l'article **L. 1511-7** afin de limiter aux seules régions et métropoles la compétence de soutien des organismes de participation à la création

(1) Celui-ci dispose : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État. »

ou à la reprise d'entreprises⁽¹⁾. Les autres collectivités ne disposent plus, là encore, que d'une compétence subsidiaire.

Le 4° du I, en éliminant la référence à l'article L. 3231-3 dans l'article L. 3231-1, tire la conséquence de la suppression de la compétence de plein droit des départements pour accorder des aides aux entreprises en difficulté et pour assurer de façon directe une intervention en faveur du maintien des services économiques nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural⁽²⁾.

Le 5° du I procède à une coordination à l'article L. 4211-1 en son a). Il autorise la région, au b), à entrer au capital de sociétés de capital investissement⁽³⁾ tout en conditionnant à son action l'intervention d'autres collectivités territoriales, et au capital toutes les sociétés commerciales, au c), dès lors que l'investissement correspond aux orientations du SRDEII et qu'elle n'acquiert pas davantage d'un tiers des parts de l'entreprise. Les d) à i) procèdent à des coordinations et à l'actualisation les conditions de souscription, par les régions, de parts de fonds commun de placement à risque à vocation régionale ou interrégionale pour encourager le développement des entreprises locales, en l'espèce par l'apport de fonds propres.

Enfin, le j) confère à la région un rôle de soutien des pôles de compétitivité⁽⁴⁾. Il s'agit de la transcription en droit d'un mouvement financier de désengagement de l'État observé à l'occasion du récent débat budgétaire. Dans un contexte de forte réduction des crédits nationaux⁽⁵⁾, le rôle de relais de croissance attendu des régions a été mis en avant par le Gouvernement⁽⁶⁾ : « nous vivons une phase de transition, les régions étant devenues les chefs de file en matière de développement économique ». La rapporteure générale du budget a également

(1) Sont concernés les organismes visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, ainsi que les organismes visés au 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier qui participent à la création d'entreprises.

(2) Cependant, de nouvelles modalités d'intervention du département dans ce domaine seraient toujours possibles en raison des dispositions prévues au titre II du projet de loi, qui fondent l'action sur la compétence de solidarité territoriale.

(3) Le capital-investissement est une activité financière consistant pour un investisseur à entrer au capital de sociétés qui ont besoin de capitaux propres. Le terme de capital-investissement concerne généralement l'investissement dans des sociétés non cotées en bourse. Le capital-investissement se décline sous plusieurs formes : le capital-risque pour financer le démarrage de nouvelles entreprises, le capital-développement pour le développement de l'entreprise, le capital-transmission destiné à accompagner la transmission ou la cession de l'entreprise, et le capital-retournement pour aider au redressement d'une entreprise en difficulté.

(4) La politique des pôles de compétitivité a commencé dans le cadre fixé par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, et du décret n° 2005-765 du 8 juillet 2005 relatif aux pôles de compétitivité. La France compte 71 pôles de compétitivité depuis 2010 : 7 pôles mondiaux, 11 pôles à vocations mondiales et 53 pôles nationaux.

(5) Le niveau d'autorisations d'engagement a chuté de plus de la moitié entre les projets de loi de finances pour 2013 et pour 2014, passant de 24 millions d'euros à 11,5 millions d'euros.

(6) Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Les Échos, 3 novembre 2014. Un débat est attendu « pour déterminer, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2016, à quel niveau les financements destinés aux pôles se feront et comment les compensations financières entre l'État et les régions pourront s'organiser. »

écrit que « les régions sont responsables de la politique de développement économique à laquelle participent les pôles dans le cadre des objectifs et missions définies dans les contrats de performance et des orientations de l’acte III de la décentralisation. En cohérence avec le renforcement de leurs compétences en matière de développement économique, elles veilleront à la consolidation de l’écosystème dans lequel évoluent les pôles en coordination avec les outils de développement régional⁽¹⁾. »

Le **6° du I** tire les conséquences de l’attribution d’une compétence exclusive à la région sur les compétences des départements en matière économique. Il abroge les dispositions conférant une compétence aux départements pour le soutien aux entreprises en difficulté et la participation aux sociétés de garantie ainsi que la possibilité de conventionner avec l’État sans en référer à la région. Il supprime également la compétence des départements en matière d’aide à l’équipement rural (article L. 3232-1), dont les interventions sont désormais vouées à s’exercer au nom de la solidarité territoriale.

Le **7° du I** restreint la possibilité, pour le département, de garantir ou de cautionner des emprunts à ceux contractés par des organismes d’habitation à loyer modérés, des sociétés d’économie mixte ou pour des opérations d’aménagement.

Le **8° du I** supprime les champs relatifs au développement économique, au soutien à l’innovation et à l’internationalisation des compétences pour lesquelles la région est chargée de coordonner d’action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en qualité de chef de file.

Enfin, le **II** repousse au 1^{er} janvier 2016 l’entrée en vigueur de ces dispositions.

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Les rapporteurs ont souhaité avancer dans le renforcement des compétences exclusives de la région en matière de développement économique. Outre les amendements de conséquence et les précisions rédactionnelles, le Sénat a confirmé les dispositions adoptées dans le cadre de la loi précitée de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, selon lesquelles les métropoles participent au pilotage des pôles de compétitivité situés sur leur territoire (**5° bis du I**).

Un amendement prévoit aussi que la délégation de l’octroi des prêts et avances à des établissements publics puisse s’étendre à BPI France malgré son statut de société commerciale, afin qu’elle puisse gérer des dispositifs instaurés par les régions pour leur compte, dans le cadre d’une logique de guichet unique des prêts et avances aux entreprises (**1° du I**).

(1) Valérie Rabault, *Rapport de la commission des Finances de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2015, 9 octobre 2014 (n° 2234)*.

Alors que le projet de loi amoindrit le champ d'application de l'article L. 1511-7 en autorisant à verser des subventions à des organismes sans but lucratif d'aide à la création et à la reprise d'entreprises les seules régions et métropoles, en excluant les autres collectivités territoriales et à leurs groupements sauf à passer une convention avec la région, les rapporteurs du Sénat ont jugé insuffisante cette clarification de l'architecture des compétences. Par amendement, cette forme d'intervention est devenue une compétence exclusive des régions (**3° du I**).

Le Sénat a également interdit aux collectivités territoriales autres que les régions et les métropoles de participer au capital des sociétés de développement régional, des sociétés de financement régionales et interrégionales et des sociétés d'économie mixte, alors que le projet de loi prévoyait d'autoriser une intervention complémentaire, par convention (**b**) **du 5° du I**.

Du fait d'un amendement des rapporteurs poursuivant une logique similaire, le Sénat a également limité aux régions la possibilité de souscrire des parts de fonds commun de placement à risque à vocation régionale ou interrégionale (**e**) **du 5° du I**). La limite de souscription de 50 % du montant total du fonds, destinée à protéger les collectivités de pertes excessives à la suite de mauvaises opérations financières, est portée à 75 % du montant total du fonds lorsque celui-ci est à vocation interrégionale (**f**) **du 5° du I**).

En revanche, et contre les avis concordants des rapporteurs et du Gouvernement, le Sénat a souhaité préserver une compétence départementale de soutien au développement économique dans le contexte particulier de la montagne. Les départements comportant un territoire de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, sont autorisés à accorder une garantie d'emprunt aux sociétés contribuant à l'aménagement ou à la gestion d'activités touristiques ou de transport situées dans des stations touristiques de montagne. M. Michel Bouvard a convaincu ses collègues de soutenir son amendement lors de l'examen en séance publique (**4° ter du I**).

Un amendement en séance publique du sénateur Roger Karoutchi, adopté avec un avis de sagesse du Gouvernement, a introduit un clause de remboursement des aides versées par la région de la part des entreprises connaissant un retour à meilleure fortune (**1° du I**).

Enfin, les sénateurs ont jugé préférable de prévoir une entrée en vigueur de l'article 3 à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux, plutôt qu'à la date fixe du 1^{er} janvier 2016 (**II**).

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a approuvé le contenu de l'article 3 du projet de loi, lui apportant toutefois quinze amendements ayant pour vocation de préciser

les modalités dans lesquelles la région édicte les régimes d'aide aux entreprises et reçoit le concours des autres collectivités territoriales.

Un amendement présenté par votre rapporteur a restauré la rédaction initiale du projet quant à la spécificité de la compétence de la région dans l'action économique. Les exceptions relatives aux compétences propres des autres collectivités territoriales ont donc été retirées. Toutefois, la faculté offerte aux collectivités de concourir aux financements régionaux par la voie de conventions, afin de générer des synergies plutôt que des actions désordonnées, est rétablie. Proposés par votre rapporteur ou par des amendements de M. Paul Molac ou de Mmes Catherine Vautrin ou Nathalie Appéré, d'autres amendements ont affirmé ce dernier point pour les différents régimes d'aides prévus à l'article 3. Votre rapporteur et la Commission ont refusé, sur ce point, de donner satisfaction au Gouvernement qui souhaitait fermer cette option de concours aux départements.

Un amendement de votre rapporteur prévoit que la région, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises.

Un amendement de votre rapporteur a supprimé la possibilité pour le département d'octroyer des garanties d'emprunt dans un contexte de montagne. Cette initiative sénatoriale s'inscrivait en effet à rebours de l'objectif poursuivi par le projet de loi, qui consiste à concentrer sur la région la compétence relative au développement économique.

Enfin, un amendement de votre rapporteur a rétabli une entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2016 pour une plus grande clarté de la loi.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL808 du rapporteur.

M. le rapporteur. En réécrivant largement l'article 3 du projet de loi, le Sénat a considérablement réduit la portée du titre I^{er} du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, et c'est donc en toute cohérence qu'il a adopté pour celui-ci un titre en rapport avec ce contenu résiduel.

Je souhaite restaurer une bonne part des dispositions supprimées par le Sénat, et donc rétablir l'intitulé initial : « Développement économique ».

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL809 du rapporteur, CL7 de M. Paul Molac, CL382 de M. Alain Rousset et CL116 de Mme Catherine Vautrin.

M. le rapporteur. Le Sénat a assorti la compétence régionale en matière de développement économique de multiples réserves relatives aux compétences des autres collectivités territoriales. Tel n'est pourtant pas l'objectif poursuivi par le présent projet de loi.

Le présent amendement propose d'en revenir à la rédaction initiale adoptée en Conseil des ministres afin de préserver la mission spécifique de la région. Toutefois, il sera également proposé de rétablir la faculté offerte aux collectivités de concourir aux financements régionaux par la voie de conventions.

Mme Colette Capdevielle. Notre amendement vise, de même, à revenir à l'esprit et à lettre du projet de loi initial en confiant aux régions l'exclusivité en matière d'aide aux entreprises.

Les amendements CL7 et CL382 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL809.

L'amendement CL116 tombe.

L'amendement CL115 de Mme Catherine Vautrin est retiré.

La Commission examine l'amendement CL538 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Tout en reconnaissant la compétence de la région en matière d'aides aux entreprises, l'amendement vise à permettre l'intervention des autres collectivités territoriales, sous réserve de conventionnement préalable avec la région et dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique.

M. le rapporteur. L'amendement CL809, que nous venons d'adopter, répond à cette préoccupation.

L'amendement est retiré.

Les amendements CL287 et CL8 de M. Paul Molac sont retirés.

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL810 du rapporteur et les amendements identiques CL114 de Mme Catherine Vautrin et CL539 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit, dans le même esprit que mon amendement précédent, de permettre aux collectivités territoriales autres que les régions de participer, dans le cadre de conventions passées avec elles, au financement d'aides aux entreprises.

Mme la ministre. Le Gouvernement y est favorable, à condition de réserver cette possibilité aux communes et groupements de communes, sans l'étendre aux départements.

M. le rapporteur. J'y suis favorable également, mais il faudra récrire le texte en ce sens d'ici le passage en séance. Quant à mon propre amendement, je le retire.

L'amendement CL810 est retiré.

La Commission adopte les amendements identiques.

Elle examine ensuite l'amendement CL383 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement vise à garantir la possibilité de financement des entreprises par les collectivités territoriales, en affectant aux régions, qui en sont désormais les responsables, des recettes équivalentes au montant des dépenses que les départements consacraient à ces politiques jusqu'alors.

M. le rapporteur. Au cours de la discussion générale, nous avons indiqué que toutes les dispositions de nature financière devraient être examinées en loi de finances. En l'absence de retrait, je serais contraint d'émettre un avis défavorable.

M. Michel Piron. La ministre nous opposait tout à l'heure qu'il n'était pas possible d'aborder la question financière quand les compétences n'étaient pas encore définies. Mais il me semble qu'elles le sont très clairement ici. Je ne comprends pas.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL811 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de préserver à la fois la capacité des métropoles à intervenir dans le développement économique de leur territoire et la possibilité pour les collectivités territoriales infrarégionales de concourir aux financements délivrés par la région, dans le cadre d'une convention et dans le respect du SRDEII.

Mme la ministre. Le Gouvernement y est favorable à condition, une fois encore, de réserver cette possibilité aux communes et groupements de communes sans l'étendre aux départements.

M. le rapporteur. Il faudra, en séance, réécrire en ce sens l'amendement, comme le précédent.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL812 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL813 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Sénat a procédé à une réécriture globale de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales, de façon à élargir la possibilité pour les départements de montagne d'accorder des garanties d'emprunt.

Dans la mesure où cette initiative va à l'encontre de l'objectif recherché par le projet de loi, qui consiste à concentrer sur la région la compétence relative au développement économique, je propose sa suppression.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CL814 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à rétablir la possibilité, pour les collectivités autres que la région et pour leurs groupements, de conclure avec elle des conventions en vue d'une participation au capital des sociétés de capital investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte (SEM) et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies.

Mme la ministre. Le Gouvernement y est favorable, à condition de réserver cette possibilité aux communes et groupements de communes, sans l'étendre aux départements.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CL815 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'autoriser les collectivités de rang infrarégional à concourir à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale, dans le cadre d'une convention avec la région. Un décret fixera le plafond d'intervention de ces collectivités.

Mme la ministre. Même position que précédemment.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine ensuite les amendements identiques CL816 du rapporteur, CL9 de M. Paul Molac, CL113 de Mme Catherine Vautrin et CL540 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. L'amendement procède de la même démarche, s'agissant cette fois des souscriptions.

Mme la ministre. La position du Gouvernement est identique : favorable, sous réserve que cela ne vaille que pour les communes et leurs groupements.

La Commission adopte les amendements.

La Commission examine l'amendement CL817 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je propose de rétablir la disposition initiale du projet de loi : une modification de l'article L. 3231-4 du code général des collectivités territoriales, qui cantonne la faculté offerte au département de garantir ou cautionner des emprunts à ceux contractés par des organismes d'habitation à loyer modérés ou des sociétés d'économie mixte et à ceux contractés pour financer certaines opérations, notamment en matière d'aménagement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis la Commission en vient à l'amendement CL818 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il est préférable d'assigner à la loi une date d'entrée en vigueur objective, qui ne dépende aucunement des circonstances. Je propose donc de retenir la date du 1^{er} janvier 2016 plutôt qu'une échéance électorale.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

La Commission examine les amendements CL385 rectifié de M. Alain Rousset et CL10 rectifié de M. Paul Molac.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement CL385 rectifié vise à tirer les conséquences, en matière de fiscalité économique, de la clarification proposée à l'article 3 sur les compétences en matière de développement économique, en redistribuant l'allocation actuelle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aux deux seuls échelons qui disposeront d'une compétence exclusive dans ce domaine, à savoir le bloc communal et les régions. En compensation de la suppression de la fraction départementale de la CVAE, une contribution additionnelle à la cotisation sociale généralisée (CSG) est créée et affectée aux départements, en cohérence avec leurs compétences en matière d'allocations individuelles de solidarité.

M. Paul Molac. L'amendement CL10 rectifié est similaire à celui que vient de présenter Mme Capdevielle. La région étant la collectivité compétente en matière économique, il paraît normal que la CVAE lui soit allouée. Cela correspond d'ailleurs à un engagement du Premier ministre – que Mme la ministre a repris en réponse à une question orale que je lui ai posée dans l'hémicycle.

M. le rapporteur. Dans la mesure où il s'agit de dispositions fiscales, je vous invite à retirer ces amendements. J'émettrai à défaut un avis défavorable. Par ailleurs, il est à noter que, alors même qu'ils ont pour effet de déplacer une fraction assez importante de la CVAE de certains niveaux de collectivités vers les

régions, tous ne sont pas assortis des modalités de compensation de la perte de recettes pour les collectivités impactées.

M. Hervé Gaynard. Les amendements qui nous sont soumis mettent en évidence qu'il manque à cette loi un cadre budgétaire et fiscal correspondant. Certes, comme le dit notre rapporteur, les dispositions de ce type ont vocation à être examinées dans le cadre d'une loi de finances. Mais force est de constater que la représentation nationale se voit dans l'obligation de débattre d'un projet de loi sans disposer du contexte budgétaire et fiscal qui devrait l'accompagner, ce qui est source de difficultés.

M. Michel Piron. Cet amendement illustre un vieux débat : celui de la politique et des moyens de la politique – et l'on peut se demander ce qu'est une politique dont les moyens ne sont pas définis. De ce point de vue, le Gouvernement devrait nous remercier d'aller au-devant de ses désirs...

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Maintenez-vous votre amendement, madame Capdevielle ?

Mme Colette Capdevielle. Oui : dès lors que la compétence est transférée, je ne vois pas pourquoi il y aurait lieu à compensation.

M. Marc Le Fur. Puisque nous venons de voter des taxes parafiscales nouvelles en séance publique, je ne vois pas pourquoi nous devrions nous interdire de nous intéresser aux recettes des collectivités. En transférant des compétences, on transfère des charges et, dès lors, il est cohérent que l'on se préoccupe du financement de ces charges.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ces amendements ne sont pas illégitimes, mais la position du rapporteur est inspirée par une préoccupation de cohérence en matière fiscale.

La Commission rejette successivement les amendements CL385 rectifié et CL10 rectifié.

Article 3 bis A

Prorogation des mandats des membres des chambres de commerce et d'industrie

L'article 3 bis A résulte d'un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement et adopté par le Sénat avec l'avis favorable de la commission des Lois. Il proroge, pour un maximum d'une année, le mandat des membres des chambres de commerce et d'industrie.

1. L'état du droit

L'article L. 711-6 du code de commerce prévoit l'existence d'une seule chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) dans chaque région. Par ailleurs, l'article L. 713-1 dispose notamment que « les membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région sont élus pour cinq ans ». Les délégués consulaires sont désignés pour la même durée aux termes de l'article L. 713-6. Enfin, l'article L. 713-17 ordonne que « les opérations pour l'élection des délégués consulaires et pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région sont organisées à la même date (...) ».

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie est apparu par la volonté des acteurs économiques et non suivant un commandement de la puissance publique. « Ces Places et ces Assemblées ont été estimées si utiles et si nécessaires en France, que par les Établissements du Change de Lyon, et des Bourses de Toulouse et de Rouen, en conformité desquelles sont établies les Juridictions consulaires, il est permis aux Marchands de s'assembler sur leurs Places deux fois le jour, et toutes les fois que bon leur semblera sans être sujets d'en demander permission au Roi, ni à aucun Juges », rapporte Jean Toubeau (1628-1685), ancien prévôt des marchands et échevins de la ville de Bourges⁽¹⁾. Ces propos rendent compte du besoin des commerçants de se retrouver entre eux pour débattre de leurs affaires et de leurs problèmes communs. La première chambre de commerce et d'industrie apparaît ainsi à Marseille en 1599. Supprimées à la Révolution et rétablies dès le Consulat, ces instances ont acquis le statut d'établissement public par la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie. La jurisprudence s'est prononcée en faveur de leur caractère administratif⁽²⁾.

Le réseau national est aujourd'hui piloté par l'établissement national « CCI France ». Il regroupe 163 établissements publics nationaux, régionaux et locaux. On dénombre 135 chambres de commerce et d'industrie territoriales dont 6 chambres de commerce et d'industrie départementales d'Île-de-France (pour chaque département de la région hormis la Seine-et-Marne et l'Essonne) et 6 chambres de commerce et d'industrie ultramarines (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna). Par ailleurs, 27 établissements sont des chambres de commerce et d'industrie de région dont 5 ultramarines en Guyane, Guadeloupe, Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

Les précédentes élections des membres des chambres de commerce et d'industrie se sont déroulées entre le 25 novembre et le 8 décembre 2010⁽³⁾. Or la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a pour

(1) Cité par Mme Catherine Vautrin, rapporteur de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (rapport n° 2388).

(2) Tribunal des conflits, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille, 13 décembre 1976, req. n° 02042. L'article 84 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui les qualifie d'« établissements publics économiques », n'a pas altéré la jurisprudence.

(3) Les électeurs se prononcent soit par correspondance (articles R. 713-16 et suivants du code de commerce), soit par vote électronique (articles R. 713-21 et suivants).

effet de porter de vingt-deux à treize le nombre de régions métropolitaines au 1^{er} janvier 2016. Le prochain renouvellement général des membres des chambres de commerce et d'industrie de région ne pourra donc pas se dérouler, comme prévu, à partir de novembre 2015 puisque les nouvelles délimitations régionales ne seront pas encore entrées en vigueur.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

Le **I** édicte une dérogation à la durée de mandat de cinq ans prescrite par l'article L. 713-1 du code de commerce. Les fonctions des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Île-de-France, des chambres de commerce et d'industrie de région et de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie se trouvent prorogées d'une année, « jusqu'à une date qui n'excède pas le terme de l'année 2016 ».

Le **II** prévoit une dérogation similaire à l'article L. 713-6 en ce qui concerne les mandats des délégués consulaires⁽¹⁾.

Le **III** contient une disposition transitoire pour les quelques mois qui sépareront l'entrée en vigueur des nouvelles délimitations régionales, au 1^{er} janvier 2016, et le renouvellement des chambres de commerce et d'industrie de région dans les nouveaux ressorts territoriaux, dans le courant de l'année 2016. Dans cet intervalle, l'article L. 711-6 qui ordonne l'institution d'une unique CCIR dans chaque région sera provisoirement écarté. Il redeviendra pleinement applicable dès les élections consulaires passées, celles-ci devant se tenir dans le respect des nouvelles limites régionales.

3. Un dispositif approuvé par votre commission des Lois

La commission des Lois a jugé bienvenue la disposition transitoire adoptée par le Sénat. Sur la proposition de votre rapporteur, elle n'a pas souhaité y apporter de modification.

*
* * *

La Commission adopte l'article 3 bis A sans modification.

(1) Les délégués consulaires ont été institués par le décret n° 61-923 du 3 août 1961 relatif aux tribunaux de commerce et aux chambres de commerce et d'industrie. Il s'agit des commerçants et des chefs d'entreprise élus par leurs pairs pour former le collège électoral chargé de désigner à son tour les membres du Tribunal de commerce.

Article 3 bis B

(art. 8 du code de l'artisanat)

Prorogation des mandats des membres des chambres de métiers et de l'artisanat

L'article 3 *bis B* résulte, comme le précédent, d'un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement et adopté par le Sénat avec l'avis favorable de la commission des Lois. Il proroge le mandat des membres des chambres de métiers et de l'artisanat.

1. L'état du droit

Les modalités d'élection des chambres de métiers et de l'artisanat sont, pour l'essentiel, de nature réglementaire. L'article 7 du code de l'artisanat se borne à renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'organisation et de fonctionnement des établissements publics constituant le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

Les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA)

Constituées au Moyen-Âge sous la forme de corporations, les premières instances d'organisation des métiers furent abolies à l'initiative de Turgot dans un édit enregistré le 12 mars 1776 par lit de justice au Parlement de Paris. « La source du mal est dans la faculté même, accordée aux artisans d'un même métier, de s'assembler et de se réunir en un corps. (...) La base de [leurs] statuts est d'abord d'exclure du droit d'exercer le métier quiconque n'est pas membre de la communauté » affirmait le texte royal. Il fut parachevé vingt-cinq ans plus tard par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui interdisait de « rétablir de fait, sous quelque prétexte et sous quelque forme que ce soit les corporations dont [la République] proclamait l'anéantissement ».

Le Consulat rétablit dès 1803, par une loi du 22 germinal an XI, une chambre consultative des manufactures, fabriques, arts et métiers à Saint-Quentin. La loi du 26 juillet 1925, portant création de chambres de métiers, institue finalement des chambres de métiers, établissements publics créés par décret.

Aujourd'hui, l'article 5-1 du code de l'artisanat dispose que « le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat se compose de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, des chambres de métiers et de l'artisanat de région, ainsi que des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales, qui sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des dirigeants et collaborateurs d'entreprise élus.⁽¹⁾ »

(1) L'architecture traditionnelle du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat consistait en un ou plusieurs chambres par département coordonnées par une chambre régionale. Introduit par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, l'article 5-2 du code de l'artisanat prévoit désormais que, « si plus de la moitié des chambres de métiers et de l'artisanat d'une région le décident, elles se regroupent en une chambre de métiers et de l'artisanat de région. Cette chambre se substitue à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat et ne peut se composer de plus de sections que de chambres entrant dans ce regroupement. Les chambres qui n'ont pas choisi de se regrouper deviennent des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et sont rattachées à la chambre de métiers et de l'artisanat de région. » Cette subtilité est sans incidence sur la rédaction du présent article.

Le décret n° 99-433 modifié du 27 mai 1999, relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et à l'élection de leurs membres, constitue le texte de référence en la matière. Il prévoit que les membres des sections, des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et des chambres de métiers et de l'artisanat de région sont élus pour cinq ans et en même temps. Ces désignations concomitantes sont également prescrites à l'article 8 du code de l'artisanat⁽¹⁾.

Or les chefs d'entreprise artisanale ont désigné leurs représentants pour la dernière fois entre le 28 septembre et le 13 octobre 2010⁽²⁾. La situation est donc identique à celle des chambres de commerce et d'industrie au regard de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, du nouveau découpage régional prévu par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

Le **I** précise au sein de l'article 8 du code de l'artisanat que les membres des sections, des chambres de métiers et de l'artisanat départementales, des chambres de métiers et de l'artisanat de région et des chambres régionales de métiers et de l'artisanat sont élus pour une durée de cinq ans. Il élève donc au niveau législatif une disposition pour l'heure d'ordre réglementaire, figurant à l'article 2 du décret n° 99-433 modifié du 27 mai 1999, relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et à l'élection de leurs membres.

Le **II** indique que, par dérogation au même article 8, les mandats actuellement en cours sont prorogés jusqu'à une date qui n'excède pas le terme de l'année 2016 afin que le prochain renouvellement puisse avoir lieu dans le cadre du nouveau découpage régional.

(1) *De nature essentiellement réglementaires, les dispositions de l'article 8 du code de l'artisanat avaient été abrogées par le décret n° 71-782 du 16 septembre 1971 modifiant le décret n° 64-1362 du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers. Elles ont cependant été rétablies, avec valeur législative, par l'article 73 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes afin d'y insérer une règle de parité électorale. Cette règle figurait déjà dans le décret n° 2010-651 du 11 juin 2010 mais, ainsi que l'indiquait alors le rapporteur de la commission des Lois, M. Sébastien Denaja (rapport n° 1663 déposé le 18 décembre 2013), « cette disposition réglementaire [apparaissait] juridiquement très fragile, puisque seul le législateur est compétent pour fixer les règles d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ». L'article 8 du code de l'artisanat a donc été rétabli pour porter cette exigence.*

(2) *L'article 23 du décret du 27 mai 1999 prévoit, comme pour les chambres de commerce et d'industrie, un vote par correspondance, postal ou électronique.*

3. Un dispositif approuvé par votre commission des Lois

La commission des Lois a jugé bienvenue la disposition transitoire adoptée par le Sénat. Sur la proposition de votre rapporteur, elle n'a pas souhaité y apporter de modification.

*
* * *

La Commission adopte l'article 3 bis B sans modification.

Article 3 bis

(art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-11, L. 6123-3, L. 6123-4 et L. 6123-4-1 du code du travail, art. L. 214-13 du code de l'éducation, et article 21 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale)

Compétence en matière de service public de l'emploi

L'article 3 *bis* résulte d'**amendements** identiques déposés en commission des Lois par les rapporteurs et par la commission des Affaires sociales du Sénat saisis pour avis. Voté en séance publique ainsi que quelques amendements de précision et de coordination, il confie aux régions de nouvelles responsabilités en matière de coordination des acteurs des politiques d'emploi. L'objectif recherché consiste en une meilleure adaptation des politiques d'emploi aux spécificités des territoires.

Le Gouvernement a présenté en séance publique un amendement destiné à limiter le dispositif de l'article 3 *bis*, d'une part à l'octroi d'un siège à l'Association des régions de France au sein du conseil d'administration de Pôle emploi, et d'autre part à une concertation de la convention nationale tripartite entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC au sein du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles auquel participent les régions. Cette suggestion a été repoussée.

1. L'état du droit

C'est dans le cadre du service public de l'emploi (SPE) que sont organisés, l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Assuré par différents opérateurs exerçant des missions spécifiques, il a connu une récente refonte de son organisation.

Jusqu'en 2008, le service public de l'emploi était réparti entre de multiples intervenants : Agence nationale pour l'emploi⁽¹⁾, Unédic⁽²⁾, Association pour la

(1) Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, elle avait été instituée par l'ordonnance n° 67-578 du 13 juillet 1967 créant une agence nationale pour l'emploi. Ses missions consistaient à centraliser les offres et les demandes d'emploi, à produire des statistiques et à assister les chômeurs dans leurs démarches.

(2) À l'origine un acronyme pour « l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce », l'Unédic est une association créée en 1958 par les partenaires sociaux et chargée, par

formation professionnelle des adultes (AFPA)⁽¹⁾, services déconcentrés de l'État en région (directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – DRTEFP) et dans les départements (directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – DDTEFP)⁽²⁾.

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008, relative à la réforme du service public de l'emploi, a ordonné la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic, ainsi que l'intégration éventuelle de la fonction orientation de l'AFPA. Il en est résulté « Pôle emploi », institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail. Son organisation a été précisée par le décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi : celui-ci définit la composition du conseil d'administration et fixe les règles de fonctionnement du Conseil national de l'emploi⁽³⁾. Enfin, la loi du 13 février 2008 a également donné un cadre légal aux « maisons de l'emploi » qui, sur le terrain et dans un ressort qui ne peut excéder les limites de la région, « concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique⁽⁴⁾ ». Pôle emploi est financé par l'État dans ses missions d'accompagnement vers l'emploi, et par l'Unédic pour l'indemnisation des chômeurs.

Une convention pluriannuelle tripartite conclue entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC lui assigne ses objectifs au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués⁽⁵⁾. Cette convention définit les publics prioritaires, les objectifs des services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises ou encore l'évolution de l'organisation territoriale de Pôle emploi. Quant au régime de l'assurance chômage proprement dit, les partenaires sociaux concluent tous les trois ans un accord destiné à établir le montant des cotisations sociales prélevées au titre de l'assurance chômage et les conditions

délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage. Quoique paritaire, son régime n'est pas rattaché à la sécurité sociale. L'Unédic coordonnait l'action sur le terrain des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic).

(1) L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes a été fondée en 1949 pour former la main d'œuvre nécessaire à la Reconstruction. Cet organisme de formation professionnelle dispose d'un lien privilégié avec les collectivités régionales qui ont reçu peu à peu cette compétence avec les lois n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Les DRTEFP et les DDTEFP ont depuis fusionné au sein des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

(3) Le Conseil national de l'emploi « concourt à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi. Il veille à la mise en cohérence des actions » ainsi qu'à « l'évaluation des actions engagées » aux termes de l'article L. 5112-1 du code du travail. Il est présidé par le ministre chargé de l'emploi et comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des administrations intéressées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi, ainsi que des personnalités qualifiées. Ses fonctions sont exclusivement consultatives. Des conseils régionaux de l'emploi, présidés par le préfet de région, en constituent des déclinaisons territoriales.

(4) Article L. 5313-1 du code du travail.

(5) Article L. 5312-3 du code du travail.

d'indemnisation des chômeurs, puis il revient à l'État d'agrérer la convention par arrêté du ministre chargé de l'emploi ou, le cas échéant, de solliciter certaines évolutions⁽¹⁾.

Enfin, dans chaque région, une convention annuelle est conclue au nom de l'État par l'autorité administrative et le représentant régional de Pôle emploi⁽²⁾. Ce document détermine une programmation des interventions au regard de la situation locale du marché du travail et précise les conditions dans lesquelles elle participe à la mise en œuvre d'actions d'aide à l'emploi⁽³⁾. Elle encadre également les conditions dans lesquelles Pôle emploi coopère avec les autres intervenants du service public de l'emploi. Au sein de chaque direction régionale de Pôle emploi, une instance paritaire régionale (IPR) participe ainsi à l'élaboration et au suivi de la politique de l'emploi au niveau régional, veille à la bonne application de la convention d'assurance chômage et statue sur un certain nombre de situations individuelles de demandeurs d'emploi.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

L'article 3 bis est conçu comme une première étape vers une régionalisation du service public de l'emploi, en conformité avec le souhait majoritairement exprimé par les sénateurs de voir le projet de loi inclure des mesures de décentralisation. Toutefois, le caractère récent de la création de Pôle emploi rend délicate la perspective d'une nouvelle réforme, portant celle-ci régionalisation à court terme du service public de l'emploi.

Le I modifie en conséquence certaines dispositions des cinquième et sixième parties du code du travail, respectivement relatives à l'emploi et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Le 1° pose à l'article L. 5311-3 le principe d'une coordination des **actions des intervenants du service public de l'emploi par la région sur son territoire**, sous réserve des missions confiées à l'État. Il précise aussi le rôle à l'égard du service public de l'emploi des communes et de leurs groupements⁽⁴⁾.

Le 2° impose une consultation préalable des conseils régionaux lors de la conclusion de la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi. La formulation régulière d'un avis permettrait aux régions de pointer plus facilement les carences de la présence effective du service public de l'emploi sur le territoire afin de parvenir à une meilleure allocation des ressources en fonction des situations locales.

(1) Articles L. 5422-20 à L. 5422-24 du code du travail.

(2) Article L. 5312-11 du code du travail.

(3) Celles-ci sont énumérées à l'article L. 5111-1 du code du travail.

(4) Les articles L. 5322-1 à L. 5322-4, qui autorisent les communes à jouer le rôle d'un bureau de Pôle emploi lorsqu'il n'en existe pas sur leur territoire, figurent cependant dans le code du travail depuis plusieurs années.

Le 2° oblige également Pôle emploi, en coordination avec le 8°, à conclure des conventions pluriannuelles régionales de coopération avec les autres intervenants de la politique de l'emploi. Sont ainsi concernés les missions locales, Cap emploi⁽¹⁾, les gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE)⁽²⁾, les maisons de l'emploi et l'AFPA. Le directeur de Pôle emploi est également appelé à formuler périodiquement des propositions de rationalisation du service public de l'emploi.

Le 3° vise à renforcer la présence des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de Pôle emploi. Sur dix-huit sièges, un seul échoit aujourd'hui à un représentant des collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe de toutes les associations des collectivités concernées. Ce siège réservé serait restreint au bénéfice des collectivités autres que les régions tandis qu'un nouveau membre viendrait représenter les vues de l'Association des régions de France (ARF). La création de ce dix-neuvième siège n'altérerait pas les conditions de majorité dans le conseil d'administration.

Le 4° prévoit un avis du conseil d'administration de Pôle emploi avant la nomination des directeurs régionaux par le directeur général.

Le 5° abroge l'article L. 5312-11 relatif à la convention régionale signée entre le préfet de région et le directeur régional de Pôle emploi en vue de programmer et de coordonner ses actions avec les autres intervenants du service public de l'emploi. Il s'agit d'une abrogation cohérente avec la création d'une nouvelle convention prévue au II du 8°.

Le 7° et le 8° modifient l'organisation des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), institués par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ces instances régionales de coordination des acteurs locaux dans le domaine des politiques d'emploi, d'orientation et de formation relèvent pour les unes de l'État et pour les autres de la collectivité régionale. Jusque-là codirigés par le président du conseil régional et par le représentant de l'État dans la région, leur présidence serait exclusivement exercée par le président du conseil régional assisté du représentant de l'État dans la région et d'un représentant des partenaires sociaux en tant que vice-présidents. La présidence du bureau du CREFOP reviendrait également au président de région, qui signe seul les conventions conclues avec les intervenants du service public de l'emploi déjà mentionnées au 2°. La région serait ainsi pleinement responsable de la coordination des politiques d'emploi et des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire.

(1) Réseau national d'organismes spécialisés dans le placement des personnes handicapées.

(2) Le PLIE associe, à l'échelle d'une ou plusieurs communes, l'ensemble des acteurs institutionnels et des partenaires socio-économiques concernés par les problématiques liées à l'emploi. Il propose un accompagnement individualisé et renforcé des publics. Présidée par un élu local, la structure juridique du PLIE assure les responsabilités financières et juridiques de tous les engagements contractuels. Elle peut prendre quatre formes : régie au sein d'une collectivité locale, établissement public, association ou groupement d'intérêt public.

Le **6°** répond à une préoccupation spécifique, sans lien direct avec les autres dispositions du présent article. L'article 21 de la loi du 5 mars 2014 précitée édicte que Pôle emploi peut attribuer des aides individuelles à la formation, mais qu'il sollicite l'accord préalable de la région avant d'acheter des formations collectives. Or l'AFPA rencontre de graves difficultés dans certains de ses sites de formation, qui présentent un intérêt territorial dépassant les frontières régionales. Il est donc introduit une exception au principe pour perpétuer les formations collectives à vocation nationale de l'AFPA : Pôle emploi pourra acquérir sans accord préalable celles identifiées sur une liste définie par décret.

Le **9° et le II** procèdent à des coordinations au sein du code du travail et du code de l'éducation.

Le **III** repousse l'entrée en vigueur du présent article au prochain renouvellement des conseils régionaux. Certaines dispositions entreraient toutefois en vigueur dès la promulgation de la loi, étant entendu qu'elles ne conditionnent pas l'exercice des nouvelles compétences régionales : il s'agit de la consultation des conseils régionaux sur la convention pluriannuelle tripartite entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC, de la nomination des directeurs régionaux de Pôle emploi après avis du conseil d'administration, et de la possibilité pour Pôle emploi d'acheter directement des formations collectives présentant un intérêt national.

3. Les modifications apportées par votre commission des Lois

L'article 3 *bis* a été profondément réécrit par dix amendements de votre commission des Lois. Outre un amendement de nature rédactionnelle de votre rapporteur et un amendement de M. Michel Piron visant à intégrer des représentants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, les huit amendements restants ont été présentés par le Gouvernement avec l'avis favorable de votre rapporteur. Tous ont pour effet de ne pas conférer aux régions, à l'inverse de ce qu'a souhaité le Sénat, le service public de l'emploi.

La région ne coordonne plus l'action des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire ; elle concourt simplement à cette coordination. La consultation des conseils régionaux. La consultation préalable des conseils régionaux lors de la conclusion de la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi est remplacée par une concertation au sein du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles – auquel participent les régions. Ladite convention ne prévoit plus l'adaptation des conditions de mise en œuvre des missions de Pôle emploi à la situation de chaque région.

En outre, le directeur général de Pôle emploi n'est plus tenu de formuler des propositions visant à la rationalisation de son organisation ; il nomme ses directeurs régionaux sans prendre l'avis du conseil d'administration.

Le président du conseil régional n'exerce plus seul la présidence du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Il élabore avec le représentant de l'État dans la région une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, articulée avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Le contenu de la convention pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation est également limité : celle-ci ne détermine plus que les modalités de participation de la région au service public de l'emploi.

Enfin, Pôle emploi perd la possibilité d'acquérir les formations collectives à vocation nationale de l'AFPA sans accord préalable de la région, ceci afin de préserver la compétence régionale en matière de formation professionnelle.

*
* *

La Commission examine les amendements CL487 de M. Michel Piron et CL744 du Gouvernement.

M. Michel Piron. Comme je l'ai dit dans la discussion générale, il serait logique que le service public de l'emploi soit transféré aux régions, qui ont la principale compétence en matière économique.

Mme la ministre. Avec votre permission, monsieur le président, je présenterai conjointement les amendements CL744, CL745, CL746 et CL747.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a abouti à une réforme importante de l'organisation des politiques de l'emploi et de la formation en affirmant la pleine compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage des régions, désormais responsables de l'organisation du service public régional de l'orientation.

Le Gouvernement souhaite de nouvelles avancées dans l'intégration des politiques d'emploi et de formation ; il propose une gouvernance renforcée entre l'État et les régions.

Si l'État doit conserver les leviers et le pilotage des opérateurs permettant le déploiement de la politique nationale de l'emploi, une plus grande intégration des stratégies régionales de l'emploi doit être recherchée pour une meilleure efficacité de l'action publique. Concernant l'association des régions aux politiques de l'emploi, l'amendement prévoit l'élaboration conjointe par l'État et la région d'une stratégie régionale intégrée de l'emploi, de la formation et de l'orientation, concertée au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), dont la coprésidence par l'État et la région est réaffirmée.

Cette stratégie, détaillée au moyen des amendements que je présente, comprend le copilotage par l'État et les régions du service public de l'emploi,

l'affirmation du rôle des conventions régionales de coordination emploi-formation conclues entre l'État, la région et les opérateurs de l'emploi, ainsi que la coordination des différents acteurs du service public de l'emploi. Celle-ci implique la confirmation de l'intégration dans la convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et Pôle Emploi des conditions dans lesquelles Pôle Emploi coopère au niveau régional avec les autres intervenants du service public de l'emploi – notamment les maisons de l'emploi et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement CL744 et défavorable à l'amendement CL487, ce dernier étant contraire à la logique que vient d'exposer Mme la ministre : affirmer que « le service public de l'emploi est organisé par la région » sous-entend qu'il existerait une décentralisation de ce service, ce qui ne correspond ni à l'esprit du texte ni aux orientations défendues par le Gouvernement et sa majorité.

La Commission rejette l'amendement CL487.

Puis elle adopte l'amendement CL744.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL419 de Mme Jeanine Dubié et CL660 de M. Germinal Peiro.

Mme Jeanine Dubié. Chefs de file de l'action sociale et du développement social – notamment en matière de politiques d'insertion –, les conseils généraux interviennent pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles. Ils travaillent étroitement avec Pôle Emploi sur leurs territoires pour faire le lien entre parcours d'insertion et parcours vers l'emploi, comme en témoigne le protocole d'accord sur l'accompagnement global signé le 1^{er} avril 2014 avec l'établissement public et l'État.

Le service public de l'emploi territorialisé doit pérenniser et favoriser ces articulations, c'est pourquoi les conseils généraux doivent participer eux aussi au service public de l'emploi.

M. le rapporteur. Nous avons, avec ce projet de loi, l'occasion de maintenir un certain nombre de compétences des départements et d'élargir les compétences dont ils disposent en matière d'aide aux communes et à l'ingénierie territoriale. Il serait en revanche illogique de profiter du texte pour reconnaître de nouvelles compétences aux départements – en l'occurrence, dans le service public de l'emploi. Cela ne les empêchera pas de continuer à jouer leur rôle dans le secteur de l'emploi, notamment par le biais du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) ou dans le cadre du protocole d'accord sur l'accompagnement global. Je suis donc défavorable à ces amendements.

La Commission rejette les amendements.

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL745, CL746 et CL747 du Gouvernement, précédemment présentés.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL819 du rapporteur.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL748 du Gouvernement.*

*En conséquence, les amendements CL37 de Mme Estelle Grelier et CL463 de M. Michel Piron **tombent**.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 804, CL802 et CL803 de la commission des Affaires sociales.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL464 de M. Michel Piron.*

Elle examine ensuite les amendements CL749 et CL750 du Gouvernement.

Mme la ministre. Ces amendements procèdent d'une même philosophie. Le CREFOP sera coprésidé par le représentant de l'État et par le président du conseil régional, et non plus présidé par ce dernier seulement.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** successivement les deux amendements.*

*En conséquence, les amendements CL39 de Mme Estelle Grelier, CL420 de Mme Jeanine Dubié et CL661 de M. Germinal Peiro **tombent**.*

La Commission examine l'amendement CL737 du Gouvernement.

Mme la ministre. Cet amendement vise à aboutir à une élaboration conjointe par l'État et la région de la stratégie régionale intégrée de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation, concertée au sein du CREFOP, qui devra s'articuler avec les objectifs du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII).

M. Jean-Patrick Gille. En vertu de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle et à l'emploi, dont j'ai été le rapporteur, il revient au CREFOP d'élaborer la stratégie coordonnée en matière d'emploi et d'orientation. Dès lors, je ne comprends pas pourquoi le Gouvernement souhaite préciser, pour conclure cet article 3 bis, que la stratégie en question est de la compétence conjointe du président du conseil régional et du préfet de région. Faut-il y voir une manière de résumer et de préciser les choses, qui ne consisterait pas à remettre en cause la compétence du CREFOP dans son ensemble, mais simplement à dire qu'il revient au président du conseil régional et au préfet de région de porter la stratégie ?

Mme la ministre. Je comprends votre préoccupation, monsieur Gille. Je vous précise que nous souhaitons simplement apporter une précision rendue nécessaire par le rétablissement de la coprésidence, dont la suppression par le Sénat avait pour conséquence de diminuer largement l'intérêt du CREFOP. Mais peut-être estimez-vous que notre réécriture n'est pas suffisamment claire ?

M. Jean-Patrick Gille. Si j'ai bien compris la démarche du Gouvernement sur les six amendements précédents, je la comprends moins bien en ce qui concerne celui-ci, qui ajoute au code du travail un article nouveau L. 6123-4 bis résument tout le mécanisme de fonctionnement du CREFOP et précisant que la stratégie en matière d'emploi est portée par le président du conseil régional et le préfet de région. Je ne vois pas l'utilité de faire figurer cette précision à cet endroit du texte ; je m'interroge donc sur le bien-fondé de l'amendement proposé.

Mme la ministre. Si vous reprenez le texte issu des travaux du Sénat, vous avez un CREFOP dont la présidence est assurée uniquement par le président du conseil régional. En rétablissant la coprésidence, nous avons voulu rappeler dans quel cadre le Comité effectuait la mission qui lui a été confiée. Il nous a semblé que le lien créé entre l'État et la région, qui constitue la substantifique moelle de ladite loi du 5 mars 2014, n'apparaissait pas de façon suffisamment évidente au moment de l'écriture du présent projet de loi. La rédaction que nous proposons aujourd'hui vise à faire en sorte que le CREFOP s'inspire bien de la stratégie régionale en matière d'emploi et de formation.

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

Puis elle adopte l'article 3 bis modifié.

Article 3 ter

(art. L. 5311-3-1 du code du travail)

Expérimentation régionale relative au service public de l'emploi

La commission des Lois a adopté un amendement portant article additionnel proposé par Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis au nom de la commission des Affaires sociales, prévoyant l'expérimentation d'une décentralisation au bénéfice des régions du service public de l'emploi.

Un nouvel article L. 5311-3-1 est créé pour ce faire au sein du code du travail. Sans préjudice des prérogatives de Pôle emploi, l'État peut confier aux régions, à leur demande et à titre expérimental, pour une durée de trois ans, le service public d'accompagnement vers l'emploi. Ces prescriptions répondent aux conditions posées par les dispositions organiques relatives à la mise en place de telles expérimentations⁽¹⁾.

(1) Articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du code général des collectivités territoriales.

Les régions expérimentatrices ont la qualité d'autorité organisatrice en matière d'accompagnement vers l'emploi en coordination avec les différents intervenants du secteur et au moyen des instruments normatifs créés à l'article 3 bis. Leur président signe avec le représentant de l'État, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État, une convention qui précise les conditions de transferts des crédits affectés, hors contrats aidés et crédits d'accompagnement afférents à ces dispositifs. Un rapport est remis au Parlement en 2017 sur l'évaluation de cette expérimentation et les suites qu'il entend y donner.

Votre rapporteur a émis sur cet amendement un avis de sagesse. La situation du chômage en France incite certainement à expérimenter de nouvelles méthodes, et décentraliser la décision au plus près des citoyens est certainement une piste qu'il convient d'envisager. Toutefois, la faible concertation préalable à la présentation de cette initiative – qui relève de la simple expérimentation il est vrai – ainsi que le risque de porter atteinte au bon fonctionnement de Pôle emploi incitent à une prudence certaine.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL801 de la commission des Affaires sociales.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales. Cet amendement ne contredit en aucune manière l'article que nous venons d'adopter ; il est d'une nature différente. Face au diagnostic partagé par tous, y compris le Gouvernement, d'un éclatement du service public de l'emploi, préjudiciable à l'efficacité de nos politiques publiques en ce domaine malgré les moyens importants qui leur sont consacrés, nous proposons ce qui nous semble représenter une solution plus opérationnelle que celle préconisée par le Gouvernement. Il s'agit de mettre en œuvre le droit à l'expérimentation, qui constituait un engagement du président de la République, repris par le Premier ministre dans une déclaration du 28 octobre 2014 au Sénat. Il affirmait alors être « favorable à de nouveaux transferts de compétence de l'État vers les régions en matière de développement économique, et à l'expérimentation en matière d'accompagnement vers l'emploi ».

Notre amendement décrit les conditions d'expérimentation, à savoir que l'État « peut » – et non « doit », comme le Sénat l'a écrit – confier aux régions, à leur demande et à titre expérimental, pour une durée de trois ans, la faculté de coordonner – il ne s'agit pas seulement de participer –, dans certaines conditions définies au niveau de l'État par une convention, le service public d'accompagnement vers l'emploi. Après consultation des régions expérimentatrices, le Gouvernement remettrait, avant le 31 décembre 2017, un rapport au Parlement portant sur l'évaluation de cette expérimentation et les suites qu'il entend y donner. L'expérimentation serait donc conditionnée à un accord de

l'État – contrairement à ce que proposait le Sénat, à savoir un dispositif relevant du droit commun.

Notre amendement propose l'ouverture d'un droit permettant de décloisonner les politiques de l'emploi, de développer les compétences des demandeurs d'emploi en tenant compte du transfert de compétences au profit des régions en matière d'orientation et de formation professionnelle, de conditionner les aides aux entreprises au développement de l'emploi en liant ces deux compétences, et de rendre plus lisibles les politiques de l'emploi dans le cadre du service public de l'orientation et de la formation.

La région Midi-Pyrénées a réuni hier le premier CREFOP, qui a rassemblé entre 45 et 50 personnes – représentant uniquement la région concernée. Si, demain, les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon fusionnent, nous allons nous retrouver avec un CREFOP censé être opérationnel mais rassemblant 100 à 120 personnes. Faire de nos régions des monstres technocratiques serait aller à l'encontre des objectifs que nous poursuivons, c'est pourquoi nous proposons une expérimentation bien encadrée par l'État. Il me paraîtrait inconcevable que le Gouvernement n'accueille pas favorablement notre proposition : ce serait tourner le dos à la modernité pour se replier dans l'archaïsme.

Mme la ministre. Les politiques de l'emploi décidées au niveau de l'État – je pense notamment aux contrats aidés ou aux emplois d'avenir, qui se justifient actuellement par le niveau élevé du chômage des jeunes, et qui n'ont pas vocation à durer indefiniment – ne peuvent être effectivement mises en œuvre que grâce au levier que constituent les missions locales. L'État souhaite donc conserver les leviers de ce type, qui lui permettent d'appliquer – et parfois de changer – ses politiques. À défaut, c'est la région qui déciderait seule des politiques de l'emploi à mettre en œuvre localement, et nous n'aurions plus la possibilité de déployer des politiques d'État.

Pour le Gouvernement, l'expérimentation en la matière devait se limiter à un an ou deux : il s'agit là d'un dispositif différent de celui prévu par la Constitution, en vertu duquel une expérimentation considérée comme réussie à l'issue de la durée d'un mandat donne lieu à l'extension de la mesure concernée à toutes les régions. Je vous avais proposé, dans le cadre de l'examen de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), d'opter pour un dispositif de délégation expérimentale de compétence afin d'échapper à la règle constitutionnelle, mais tel n'a pas été votre choix. En tout état de cause, il est bien certain que lorsque, au bout de deux ou trois ans, l'État ne veut plus conduire telle ou telle politique de l'emploi, cela peut poser un vrai problème si la région est d'un avis contraire. Je vois, dans l'amendement proposé par Mme Iborra au nom de la commission des Affaires sociales, une doctrine distincte de celle à laquelle se réfère le Gouvernement, et qui vient s'y heurter.

M. le rapporteur. J'estime que nous devons faire preuve de prudence en la matière, et qu'il importe de ne pas franchir la « ligne rouge » qui consisterait à déstabiliser Pôle emploi, établissement public né en 2008 dans des conditions difficiles et dont le fonctionnement aurait dû être amélioré. Les expérimentations proposées par Mme Iborra m'inspirent un sentiment partagé. D'une part, je rejoins Mme la ministre sur le fait que l'utilisation du mot « expérimentation » renvoie à l'acception constitutionnelle du terme, avec tous les effets liés à la forme que cela implique ; d'autre part, sur le fond, les délégations expérimentales ne peuvent fonctionner que dans le cadre d'un consensus au niveau du territoire. Je m'en remets donc à la sagesse de la Commission.

Mme Nathalie Appéré. Si notre rapporteur a raison de souligner que la déstabilisation de Pôle emploi serait très préoccupante au regard des missions qui lui sont confiées et des réorganisations que cet établissement a déjà connues, je veux souligner que l'amendement de Mme Iborra ne vise pas le pilotage de Pôle emploi, et que la « ligne rouge » en question n'est donc pas susceptible d'être franchie. Par ailleurs, les contrats aidés, auxquels Mme la ministre a fait référence, sont exclus de la rédaction de l'amendement. Le dispositif d'expérimentation proposé par notre collègue mérite d'être tenté car la mobilisation pour l'emploi implique que nous soyons innovants et audacieux, et que nous accordions donc aux territoires la capacité de s'organiser.

Dans la mesure où il est précisé que la stratégie en matière d'emploi continue d'être définie en lien avec l'État, et qu'il ne s'agit que de la faculté de confier une nouvelle compétence aux régions, au terme d'un dialogue aboutissant ou non à un contrat, le dispositif proposé est bien encadré. Il est vrai qu'il eût peut-être été plus judicieux d'évoquer une « délégation de compétence » au sens de l'article 2 de la loi MAPTAM – mais l'esprit est bien le même, à savoir celui d'une expérimentation. Certes, il est fait mention de la production d'un rapport, mais on peut difficilement éviter de passer par cette étape quand il est question d'une expérimentation, et le rapport produit nous permettra d'évaluer la pertinence du dispositif mis en œuvre. Pour notre part, nous sommes donc très intéressés par la mesure proposée par Mme Iborra.

M. Jean-Patrick Gille. C'est en fait d'un problème délicat, et qui se pose à nous depuis une vingtaine d'années, que nous débattons actuellement : comment rendre plus cohérent le service public de l'emploi dans les territoires et, comment améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi ? La précédente majorité avait opté pour la création de Pôle emploi, résultant de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau ASSÉDIC en un grand service public ayant vocation à tout réorganiser. La fusion s'est révélée compliquée, surtout dans le contexte de crise qui s'est installé dans le même temps. Ce n'est pas faire injure à Pôle emploi de dire que cet établissement public ne répond pas aujourd'hui à toutes les attentes qui avaient été placées en lui, notamment en raison du caractère trop bureaucratique de son fonctionnement.

Au moment de procéder à une certaine décentralisation dans le domaine des politiques de l'emploi se pose la question de savoir jusqu'où la pousser, et comment la rendre aussi efficace que possible. La Commission a adopté plusieurs amendements du Gouvernement ayant pour effet de clarifier le texte en rétablissant certaines dispositions pour les rendre conformes à l'esprit de la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle : ainsi est-il précisé que le CREFOP est investi de la mission de définir la stratégie globale en matière de politique de l'emploi, tandis que l'État passe une convention – qu'il est important, à mon sens, de définir comme globale – avec l'ensemble des opérateurs, ce qui permet de désigner un lieu de concertation commun – à défaut du chef de file que certains préféreraient voir désigner.

Si l'amendement qui nous est proposé a vocation à aller dans le sens d'un renforcement du rôle des régions, je pense qu'il risque d'avoir l'effet inverse. En effet, à partir du moment où il est précisé qu'il ne concerne pas Pôle emploi,...

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales.
Je n'ai jamais dit ça !

M. Jean-Patrick Gille. ...il me semble que la reprise en main par les régions des missions locales et des maisons de l'emploi – c'est-à-dire uniquement des structures territoriales – présente un risque : celui de ne pas répondre à l'enjeu consistant à associer tous les acteurs concernés. Nous aurons d'un côté l'État et Pôle emploi, de l'autre les régions qui auront pris la main sur l'ensemble des réseaux territoriaux. Au lieu de procéder à une coordination du dispositif, nous l'aurons scindé en deux ! J'ajoute que, en l'état actuel, les réseaux territoriaux sont en partie financés par les collectivités locales et que, dans le cas d'une mainmise des régions sur ces réseaux, les autres collectivités vont avoir la tentation de mettre fin à leur participation.

S'il n'est pas simple de résoudre ce problème, je demeure persuadé de l'importance de ce que nous avons voté à l'article précédent. Je persiste à considérer que la région doit être vue comme la collectivité organisatrice des parcours professionnels – la question consistant à déterminer si le président de région a vocation à piloter les expérimentations restant posée, de même que celle des transferts de crédits.

En tout état de cause, je ne peux soutenir un amendement ne prenant pas en compte le sort de Pôle emploi. En effet, en tant qu'élus locaux, nous savons tous à quel point il est difficile d'influer sur son fonctionnement afin d'accentuer la territorialisation de la politique de l'emploi. C'est dans ce domaine que nous devons trouver le moyen d'avancer.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales.
Notre amendement précise bien que les régions expérimentatrices s'occuperont de la coordination des acteurs régionaux, à l'exception des politiques nationales auxquelles se rattachent les contrats aidés et les crédits d'accompagnement

afférents à ces dispositifs. Votre argument selon lequel le Gouvernement doit conserver des leviers lui permettant d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local n'est donc pas fondé, madame la ministre. J'ai tenu compte, pour rédiger cet amendement, des discussions que nous avons eues avec le ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que des craintes qu'il a exprimées au sujet des politiques nationales de l'emploi et en particulier des emplois aidés : le dispositif qui vous est proposé ne vise donc pas ces politiques.

Pour ce qui est de l'argumentation de M. Gille, qui s'est exprimé en sa qualité de président de l'Union nationale des missions locales, je rappelle qu'à l'heure actuelle, un tiers des crédits de fonctionnement proviennent de l'État, un tiers des régions et un tiers des autres collectivités. De ce point de vue, l'État est donc minoritaire, et il ne devient majoritaire qu'à partir du moment où l'on comptabilise les contrats aidés, à savoir les contrats d'avenir et la « garantie jeunes » – des dispositifs exclus du champ d'application de notre amendement.

En ce qui concerne Pôle emploi, il est évident que vouloir décentraliser du jour au lendemain un établissement si centralisé ne serait pas efficace et poserait de sérieux problèmes d'organisation. Il est faux de dire que nous ne nous intéressons pas à Pôle emploi qui, en plus d'être l'outil de l'État, reste le partenaire principal des régions et des autres collectivités locales. L'argumentation de M. Gille ne tient donc pas compte de la réalité de ce que je propose et de ce qui se passe sur les territoires.

Pour toutes ces raisons, je maintiendrai mon amendement.

Mme la ministre. Vous dites, madame Iborra, que votre amendement ne concerne pas les enveloppes spécifiques des contrats aidés. Mais il faut bien faire fonctionner les missions locales et, dans le dispositif que vous proposez, les crédits de l'État aux missions locales sont transférés à la région. Le ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ayant estimé qu'il devait disposer de davantage d'opérateurs afin de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les contrats aidés dont il a récemment été décidé d'augmenter le nombre, nous avons cherché par quels moyens permettre aux opérateurs locaux de compenser ce qu'il faut bien voir comme une insuffisance des opérateurs de l'État, notamment Pôle emploi.

Notre idée a consisté à aider ponctuellement les opérateurs locaux lors des situations de crise, qui peuvent être circonscrites à un lieu donné : ainsi peut-on décider de mettre un peu plus de moyens en tel ou tel point du territoire – c'est malheureusement nécessaire en ce moment dans le Finistère – afin de permettre à des demandeurs d'emploi de se reconvertis rapidement. Force est de reconnaître que, depuis la fusion entre l'ANPE et le réseau des ASSÉDIC, l'État ne dispose plus de ce levier décentralisable que constituait l'ANPE. Dans cette situation, l'une des solutions consiste à faire travailler Pôle emploi avec des missions locales en certaines occasions particulières, par exemple lorsqu'il s'agit de relancer des

contrats aidés ou des conventions de reclassement personnalisé (CRP) : allouer un peu de plus de crédits de fonctionnement dans ces occasions particulières constitue un levier direct dont dispose l’État pour agir sur certaines missions locales. Enfin, les régions gérant la participation de l’État dans le fonctionnement des missions locales, on peut se demander quelle va être la réaction des autres collectivités.

La Commission adopte l’amendement CL801.

Article 4

(art. L. 131-1, L. 131-3, L. 131-6, L. 131-7, L. 132-1 et L. 132-2 du code du tourisme, art. L. 1111-9 et L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales)

Compétence en matière de tourisme

L’article 4, consacré au tourisme, a vocation à préciser l’exercice des compétences en la matière de tourisme, qui sont pour l’heure partagées entre l’État et les collectivités territoriales. Il crée un schéma régional de développement touristique qui fixe les objectifs stratégiques d’aménagement, de développement et de promotion des destinations de la région. Il comporte également des modifications relatives aux comités régionaux et départementaux du tourisme.

1. L’état du droit

Les missions de l’État et de chaque niveau de collectivité territoriale en matière de tourisme sont établies par la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, désormais codifiée. L’article L. 111-1 du code du tourisme indique ainsi que « l’État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée » tandis que l’article L. 111-2 prévoit : « Les collectivités territoriales sont associées à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. Elles conduisent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques dans le domaine du tourisme. » Cette compétence partagée a pour conséquence une pléthora d’actions et de documents de gestion définis à chaque échelon territorial.

Il incombe à l’État de déterminer et de conduire la politique nationale de tourisme. Il réglemente, agréé et classe les équipements, organismes et activités touristiques, assure la promotion du patrimoine et des atouts touristiques nationaux, et favorise la coordination des initiatives publiques et privées.

L’article L. 131-7 du code du tourisme confie à la **région** le soin de solliciter et d’approuver la réalisation d’un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Les articles L. 131-1 et L. 131-2 lui donnent pour mission d’établir les objectifs à moyen terme du développement touristique régional, de coordonner les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, d’organiser l’information touristique et de mener des actions promotionnelles en

faveur de son territoire⁽¹⁾. Les actions de la région en matière de tourisme sont principalement menées par le comité régional du tourisme prévu aux articles L. 131-4 à L. 131-10 du code du tourisme : c'est lui, par exemple, qui élabore le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs et qui mène les actions de promotion en France et à l'étranger⁽²⁾.

Le **département** définit la politique de son territoire par l'établissement d'un schéma d'aménagement touristique départemental en application de l'article L. 132-1 du code du tourisme. Il prend en compte les orientations du schéma régional de développement du tourisme et des loisirs⁽³⁾. De plus, le conseil général établit, après avis des communes intéressées, un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées⁽⁴⁾. Il est à l'initiative de la création du comité départemental du tourisme qui l'assiste dans son activité⁽⁵⁾.

La **commune** peut créer un office de tourisme chargé des missions d'accueil, d'information, de promotion touristique locale et de coordination des actions des divers partenaires⁽⁶⁾. Les compétences en matière de développement économique – notamment la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité touristique – sont exercées de plein droit, en lieu et place des communes membres, par la communauté urbaine, la métropole ou la communauté d'agglomération à laquelle elles appartiennent⁽⁷⁾.

2. Les dispositions initiales du projet de loi

Prenant en considération l'éclatement des instruments d'action et de planification en matière touristique, qui conduit à un exercice non efficient de la compétence « tourisme », l'article 4 du projet de loi propose une rationalisation de la répartition de cette compétence entre les collectivités.

(1) L'article L. 131-1 énonce : « Dans le cadre de ses compétences en matière de planification, la région définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (...) fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs ainsi définis par le plan régional, notamment en matière de financement. Des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent, d'une part, les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés par le plan régional et, d'autre part, les modalités de mise en œuvre du schéma (...). » Quant à l'article L. 131-2, il indique : « Le conseil régional assure le recueil, le traitement et la diffusion des données relatives à l'activité touristique dans la région. Il coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques. »

(2) Le comité régional du tourisme comprend notamment, aux termes de l'article L. 131-4, des délégués du conseil régional et de chaque conseil général, ainsi que des membres représentant les organismes consulaires, les comités départementaux du tourisme, les offices de tourisme et les syndicats d'initiative, les professions du tourisme, du thermalisme et des loisirs, les associations de tourisme et de loisirs, les communes touristiques ou leurs groupements et les stations classées de tourisme.

(3) *Prise en compte* ne signifie ni conformité ni même compatibilité.

(4) Article L. 361-1 du code de l'environnement.

(5) Article L. 132-3 du code du tourisme. La composition de ce comité est très similaire à celle de son équivalent régional.

(6) Article L. 133-1 du code du tourisme.

(7) Article L. 134-1 du code du tourisme. Elles peuvent être exercées, le cas échéant, par la communauté de communes dans les conditions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

Le **I** propose de désigner la région comme chef de file en matière de tourisme en adjoignant cette compétence à la liste contenue à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

La notion de « chef-de-filat »

La notion de chef de file est définie au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, introduit à l'occasion de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, comme une exception au principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

Le chef de file n'a qu'un rôle de coordination, à l'exclusion de tout rôle de décision afin que soit respectée l'interdiction de tutelle. Une collectivité territoriale peut ainsi organiser, et non déterminer, les modalités de l'action commune pour une compétence partagée dans le sens d'une meilleure complémentarité de l'action de chaque échelon territorial et d'une application adaptée aux spécificités locales.

L'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM), définit pour chaque échelon local, les compétences pour lesquelles est désigné un chef de file :

- chef-de-filat de la région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, de protection de la biodiversité, de développement économique, de soutien de l'innovation, d'internationalisation des entreprises, d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transports, de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, et enfin de climat, de qualité de l'air et d'énergie ;
- chef-de-filat du département en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes, et de solidarité des territoires ;
- chef-de-filat du bloc communal composé de la commune et de l'EPCI en matière de mobilité durable.

Le **II** tire les conséquences de ce chef-de-filat dans différents articles du code du tourisme.

Le 1^o réécrit l'article L. 111-2 qui associe les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. La nouvelle rédaction indique que la région, en qualité de chef de file, organise les modalités de l'action commune des collectivités territoriales compétentes dans le domaine du tourisme. Elle élabore un schéma régional de développement touristique qui succède à l'actuel schéma régional de développement du tourisme ainsi qu'aux schémas départementaux. Celui-ci détermine les objectifs stratégiques en précisant les actions des autres niveaux de collectivités ; il prévoit aussi les modalités de financement des services ainsi que l'éventuelle fusion d'organismes de tourisme

locaux. Enfin, il tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme⁽¹⁾.

Le 2° modifie l'article L. 131-3 relatif aux comités régionaux du tourisme pour rendre leur création facultative et permettre aux régions qui le souhaitent de s'associer pour conduire leurs actions au sein d'un comité du tourisme commun.

Le 3° modifie pareillement l'article L. 132-2 pour permettre aux conseils départementaux, par délibérations concordantes, de créer un comité du tourisme commun.

Les 4° et 5° procèdent à des modifications de coordination rendues nécessaires par les dispositions précédentes.

Enfin, le III prévoit une entrée en vigueur de l'article 4 repoussée au 1^{er} janvier 2016, dans le cadre des nouvelles régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Le Sénat, s'il a reconnu combien les actions concurrentes de différents acteurs institutionnels pouvaient nuire à la cohérence de la politique touristique en France, s'est montré particulièrement hostile à l'idée d'un chef-de-filat régional et à l'institution d'un document prescriptif qui en découle, au motif que le tourisme participe de la dynamique d'aménagement du territoire.

Le sénateur Michel Bouvard a ainsi affirmé en séance publique lors de la discussion de cet article, le 16 janvier 2015 : « Je voudrais rappeler que le tourisme, globalement, marche bien. Il faut donc s'efforcer de ne pas abîmer ce qui fonctionne de manière satisfaisante (...). Par conséquent, nous souhaitons que les collectivités ayant toujours agi en la matière puissent continuer à le faire. Nous ne voulons ni d'une logique de tutelle ni de carcans. Il ne faut pas que les centres de décision s'éloignent. N'imposons pas aux collectivités des schémas qui ne correspondent pas à leurs attentes sur le terrain. »

Par ailleurs, le Sénat a estimé curieux de reconnaître à l'article 28 du présent projet de loi un statut spécifique de compétence partagée au tourisme – comme à la culture et au sport – tout en instaurant pour lui seul un chef-de-filat régional.

Un amendement présenté en commission des Lois par les rapporteurs a donc supprimé le I du présent article érigeant la région en chef de file pour l'exercice de la compétence tourisme.

(1) Convention prévue au V de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 4 de la loi MAPAM, dès lors qu'une collectivité est chef de file sur une compétence partagée.

La réécriture de l'article L. 111-2 prévue au **1° du II** a vu le Sénat évoluer entre le passage en commission des Lois et l'examen du projet de loi en séance publique. Selon la version adoptée par la commission des Lois, le schéma régional de développement touristique était confié à la région tout en assurant l'implication de l'ensemble des acteurs œuvrant en la matière. Une convention était ensuite passée entre le conseil régional et chaque conseil général pour une mise en œuvre opérationnelle par les comités départementaux de tourisme. Le schéma pouvait, en outre, proposer la fusion d'organismes de tourisme issus de régions différentes.

En séance publique, le Sénat a substitué à cette rédaction un amendement présenté par les deux rapporteurs de la commission des Lois. La rédaction de l'article L. 111-2 transmise à l'Assemblée nationale prévoit désormais une adoption conjointe du schéma régional de développement touristique par la région et les départements et collectivités territoriales à statut particulier – métropoles notamment – qui la composent. Les communes et leurs groupements sont associés à l'élaboration suivant une procédure fixée par décret.

Le contenu du schéma reste conforme à la rédaction initiale du projet de loi ; il tient toujours lieu de convention territoriale d'exercice concerté. Par ailleurs, les apports de la commission des Lois relatifs aux conventions entre la région et ses départements et collectivités à statut particulier sont maintenus, de même que la possibilité d'une fusion d'organismes issus de régions différentes.

Le **2° du II** a fait l'objet d'un amendement en commission des Lois sur lequel est revenu le Sénat en séance publique, qui permettait la fusion d'organismes touristiques appartenant à des collectivités de différents niveaux. La rédaction transmise à l'Assemblée nationale est donc celle originellement déposée par le Gouvernement.

Le **3° du II** a été réécrit par la commission des Lois du Sénat à la suite d'un amendement des rapporteurs insérant également un **3° bis** et un **3° ter**. Ces dispositions ont pour objet la mise en œuvre opérationnelle des orientations fixées par le schéma régional de développement touristique par les conseils généraux aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L. 132-1⁽¹⁾. L'article L. 132-2 confie maintenant les modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre la région et le département au comité départemental de tourisme, qui peut être commun à plusieurs départements. Les missions du comité départemental du tourisme, qui figuraient déjà à l'article L. 132-4, sont précisées.

Les **4° et 5° du II**, dispositions de coordination, n'ont été modifiées que pour des raisons de cohérence. Le Sénat a introduit un **6° au II**, consistant en un toilettage rédactionnel des dispositions du code du tourisme relatives à la Corse, ainsi qu'un **II bis**, pour coordination au sein du code général des collectivités territoriales.

(1) La suppression des schémas d'aménagement touristique départementaux est donc acceptée par le Sénat.

Enfin, le **III** a fait l'objet d'une réécriture prévoyant l'application de ces nouvelles dispositions à compter du renouvellement général des conseils régionaux, de préférence à la date fixe du 1^{er} janvier 2016.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a réécrit l'intégralité de l'article 4 par l'adoption d'un amendement de rédaction globale présenté par le Gouvernement avec le soutien de votre rapporteur.

Le **I** proclame désormais, dans une disposition non codifiée, que les compétences en matière de tourisme sont partagées entre les différentes collectivités territoriales.

Le **II** désigne la région comme chef de file en matière de tourisme en adjoignant cette compétence à la liste contenue à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

Le **III** modifie enfin les dispositions contenues dans le code de tourisme. L'article L. 131-3 de ce code indique ainsi que le conseil régional peut créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en œuvre la politique touristique de la région. Ces comités peuvent être communs à plusieurs régions. L'article L. 132-2 autorise de la même façon les départements à mettre en place un comité de tourisme commun.

La principale modification induite par cette nouvelle rédaction consiste en l'abandon du schéma régional de développement touristique. Il reviendra donc aux différents niveaux de collectivité de s'entendre au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

*
* * *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL735 du Gouvernement, CL247 de M. Paul Molac et CL387 de M. Alain Rousset proposant une nouvelle rédaction de l'ensemble de l'article.

Mme la ministre. Le Gouvernement propose de rétablir le « chef de filat » de la région en matière de tourisme.

M. le rapporteur. La Commission est favorable à l'amendement du Gouvernement et défavorable aux deux autres, qui visent à donner à la région une compétence exclusive en matière de tourisme comme nous l'avons pour le développement économique alors que le Gouvernement propose que la région soit simplement chef de file.

M. Gaymard s'est interrogé tout à l'heure sur la portée de cette dernière notion. On trouve, à la lecture des débats relatifs à la loi MAPTAM ainsi qu'à

ceux de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le principe selon lequel, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles, ou l'un de leurs groupements, à « organiser les modalités de l'action commune ». Par ailleurs, depuis 2004, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions habilitaient la loi à désigner une collectivité territoriale pour « organiser les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités, mais ne lui conféraient pas un pouvoir de décision pour déterminer cette action commune ». Le chef de file reste donc cantonné à un rôle d'impulsion. En matière touristique, ceci me paraît bien adapté à l'échelon de la région. En effet, cela n'empêche en rien l'action des autres collectivités et cela n'a aucune valeur prescriptive sur les autres niveaux d'intervention territoriale.

Le Gouvernement a, en outre, la sagesse de proposer dans son amendement la suppression du schéma régional de développement touristique, puisque la mise en place et l'élaboration par la région d'un tel schéma, même non prescriptif, auraient eu – au moins symboliquement – valeur d'orientation. Nous confions donc aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP) le soin d'organiser les modalités d'exercice de la compétence « tourisme » à l'impulsion des régions, mais sans pouvoir prescriptif pour celles-ci.

M. Hervé Gaymard. Je remercie M. le rapporteur pour son explication qui répond à mes interrogations.

La Commission adopte l'amendement CL735.

En conséquence, tous les autres amendements à cet article tombent.

La Commission adopte ensuite l'article 4 modifié.

Article 5

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

Planification régionale en matière de gestion des déchets

L'article 5 fusionne les trois schémas territoriaux de gestion de déchets actuels en un seul plan régional de prévention et de gestion des déchets. Il a été adopté par le Sénat en plein accord avec le Gouvernement qui a tenu, lors de la séance publique du 16 janvier 2015, « à saluer le travail excellent réalisé par la commission [des Lois] ».

1. L'état du droit

Commencée par les articles 10 et 21 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux⁽¹⁾, l'action

(1) Les plans établis faisaient alors l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'État. La responsabilité de leur édition a depuis été transférée par l'État aux collectivités territoriales.

législative en matière de gestion des déchets s'est approfondie à mesure que la protection de l'environnement progressait en importance dans le débat public.

L'article L. 541-15 du code de l'environnement prescrit aujourd'hui que « les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets (...) doivent être compatibles » avec les plans visés aux articles L. 541-11, L. 541-11-1, L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du même code. Si les deux premières références encadrent une programmation nationale, les trois suivantes évoquent des documents locaux⁽¹⁾ :

- le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, défini à l'article L. 541-13 ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, décrit à l'article L. 541-14 ;
- le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment, prévu à l'article L. 541-14-1.

La gestion des déchets illustre donc les travers inhérents à l'intervention croisée et concurrente de différentes collectivités territoriales sur un même sujet⁽²⁾. En sus des coûts d'élaboration engagés de part et d'autre, la confrontation de documents parfois contradictoires entrave la définition d'une stratégie d'ensemble. Plusieurs évaluations du système ont appelé à la fusion des plans de gestion en un schéma unique dont l'édition serait le fait d'une collectivité unique, en général la région du fait de ses compétences reconnues en matière de planification. Outre de récents rapports rédigés par des parlementaires⁽³⁾, on citera les recommandations de la Cour des comptes⁽⁴⁾ en faveur d'une « réflexion d'ensemble visant à évaluer la pertinence des schémas d'organisation territoriale existants », d'une « clarification des compétences » et d'une « planification plus opérationnelle ».

(1) L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement impose aux communes et à leurs groupements, collectivités compétentes pour la collecte et le traitement des déchets ménagers aux termes de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, la préparation d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés. Il n'est cependant pas opposable aux autres collectivités territoriales.

(2) Comme à l'article 1^{er} du projet de loi sur la question du pouvoir réglementaire des collectivités, le statut particulier de la collectivité territoriale de Corse aurait pu servir de modèle et d'expérimentation d'une démarche de simplification. En effet, l'article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales permet à l'Assemblée de Corse de réunir en un seul document les trois plans évoqués. Cette option n'a toutefois jamais été exercée.

(3) Par exemple le rapport au président de la République sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales de M. Éric Doligé en juin 2011, ou encore le rapport d'information sur l'enlèvement des ordures ménagères présenté le 29 janvier 2014 à la commission des Finances du Sénat par MM. Jean Germain et Pierre Jarlier (n° 323).

(4) La Cour des comptes s'est exprimée ainsi à deux reprises : dans un rapport public thématique de septembre 2011 sur « Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés », et dans son rapport public de l'année 2014.

2. Les dispositions initiales du projet de loi

L’article 5 prévoit la réunion des trois plans existants en un seul document de planification régionale. Les dispositions des articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l’environnement sont ainsi supprimées ou modifiées au **1° du I**. Cependant, la possibilité de déterminer par décret « certains flux de déchets » faisant l’objet d’une planification spécifique – toujours à l’échelle régionale – est réservée (**III de la nouvelle rédaction de l’article L. 541-13 du code de l’environnement**).

Les coordinations nécessaires sont effectuées aux **2°, 3°, 4° et 5° du I** ainsi qu’au **II** (pour la collectivité territoriale de Corse).

Quant au **III**, il offre aux régions un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi pour approuver les nouveaux plans uniques. Les documents de gestion approuvés antérieurement à cette date demeurerait en vigueur.

Il convient de signaler que les modifications proposées entrent potentiellement en conflit avec les dispositions figurant dans le titre IV, intitulé « Lutter contre les gaspillages et promouvoir l’économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage », du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Ce texte a été adopté par l’Assemblée nationale le 14 octobre 2014 et fait actuellement l’objet d’une première lecture au Sénat. Il conviendra donc de procéder aux coordinations nécessaires. Votre rapporteur ne manquera pas de prendre l’attache de M. François Brottes, président de la commission spéciale créée par l’Assemblée nationale pour l’examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, et de Mme Sabine Buis, rapporteure pour le titre IV, afin d’éviter un hiatus préjudiciable à la qualité de la loi.

a. *Le contenu du plan régional de prévention et de gestion des déchets*

Conformément aux préconisations de la Cour des comptes, le plan régional comprend « un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets » afin de disposer d’un inventaire des types, quantités et origines des déchets produits sur le territoire (**1° du II de la nouvelle rédaction de l’article L. 541-13 du code de l’environnement**). Il conserve l’exigence d’une « prospective à termes de six ans et douze ans » sur l’évolution des quantités de déchets à traiter en y adjoignant une planification des moyens de prévention et de gestion aux mêmes horizons (**2° et 4° du II de la nouvelle rédaction du même article**). Les objectifs retenus en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets apparaissent également (**3° du II de la nouvelle rédaction du même article**).

Le **IV de la nouvelle rédaction du même article** indique que le plan unique fixerait une limite aux capacités annuelles d’élimination des déchets non dangereux non inertes – principalement le bois, les métaux, le plastique et le plâtre – afin que les collectivités ne soient pas tentées de privilégier la facilité de

l’incinération et de l’enfouissement aux exigences du recyclage et de la valorisation. L’État fixerait une valeur-plafond par décret en Conseil d’État, contraignant les régions à se positionner en-deçà.

Le nouveau plan régional comporte aussi des prescriptions héritées des documents auxquels il se substitue (**V à VIII de la nouvelle rédaction du même article**). Il devrait ainsi prévoir « une ou plusieurs installations de stockage de déchets non dangereux » et « une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes » (pour l’heure au IV de l’actuel article L. 541-14 du code de l’environnement), pouvoir « pour certains types des déchets spécifiques (...) déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets » (actuellement au II bis du même article), anticiper les contraintes de gestion des déchets posées dans des situations exceptionnelles (aujourd’hui au II du même article), et tenir compte des besoins des zones limitrophes en concertation avec l’autorité compétente (exigence figurant au IV de l’actuel article L. 541-13, au III de l’actuel article L. 541-14 et au III de l’actuel article L. 541-14-1 du code de l’environnement).

b. Les conditions d’élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets

La nouvelle rédaction de l’article L. 541-14 du code de l’environnement détermine les modalités d’élaboration du plan régional. Élaboré à l’initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional (**I**), un projet est établi dans une large concertation⁽¹⁾ avant d’être soumis pour avis à la conférence territoriale de l’action publique⁽²⁾, au représentant de l’État dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d’environnement, de risques sanitaires et technologiques ainsi qu’aux conseils régionaux et généraux limitrophes. La prise en compte de ces avis, formulés dans un délai de trois mois et réputés favorables en cas de silence, peut donner lieu à des modifications. En cas d’incapacité du conseil régional à concevoir ou à réviser le plan régional de prévention et de gestion des déchets, celui-ci est arrêté par le représentant de l’État dans la région⁽³⁾; le conseil régional reste cependant sollicité pour formuler un avis (**II**). Avant approbation du conseil régional, le projet de plan serait soumis à enquête publique⁽⁴⁾ (**III**).

(1) *La concertation réunit des représentants des collectivités territoriales, de l’État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles, des associations agréées de la protection de l’environnement et des associations de défense des consommateurs agréées.*

(2) *Il s’agit d’une nouvelle mission confiée à la conférence territoriale de l’action publique. Instituée par l’article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, et figurant désormais à l’article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, elle est chargée de favoriser dans chaque région un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle réunit pour ce faire des représentants de toutes les structures concernées.*

(3) *Cette disposition sanctionnant la carence de la région figure déjà à l’article L. 541-15 du code de l’environnement.*

(4) *L’enquête publique est une procédure préalable aux grandes décisions ou réalisations d’opérations d’aménagement du territoire. Elle est conduite par un commissaire-enquêteur qui recueille les avis de la population et qui transmet, à l’issue de l’enquête, à l’autorité organisatrice de la procédure, ainsi qu’au*

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Le Sénat a relativement peu modifié le texte du projet de loi. Outre des dispositions de coordination, la commission des Lois a adopté un amendement de M. Gérard Collomb portant de trois à quatre mois le délai au-delà duquel le silence des structures consultées est réputé favorable.

En séance publique, deux amendements ont été adoptés. Le premier, présenté par le sénateur Christian Favier, précise que l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets contenu dans le plan régional recense leur origine, leur nature et leur composition. Le Gouvernement s'était remis à la sagesse du Sénat. Quant au second, adopté avec le soutien du Gouvernement à l'initiative de M. Ronan Dantec, il inclut parmi les éléments du plan des actions concernant l'économie circulaire⁽¹⁾.

Les rapporteurs du Sénat ont toutefois souligné la vocation de ce plan unique à s'intégrer à court ou moyen terme dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévu à l'article 6. L'étude d'impact jointe au projet de loi confirme que le SRADDT « se substituera au plan régional de prévention et de gestion des déchets lorsqu'il est adopté ».

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a largement approuvé le contenu de l'article 5. Les neuf amendements adoptés ont pour vocation principale d'en parfaire la rédaction.

La seule modification de fond a été apportée par deux amendements identiques de Mme Nathalie Appéré et de M. Michel Piron conditionnant l'adoption du plan régional de prévention et de gestion des déchets à l'avis favorable de la moitié des autorités organisatrices en charge du traitement des déchets et représentant au moins la moitié de la population régionale. Le plan encadrera pour partie les compétences exercées par les communes et leurs

maître d'ouvrage, un rapport d'enquête relatant ses travaux et formulant son avis motivé sur le projet. L'enquête publique est un instrument prioritaire de la participation du public exigée tant par l'article 7 de la Charte de l'environnement que par la convention internationale d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998.

(1) *L'article L. 110-1-1 du code de l'environnement comprend, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale à l'occasion du projet de loi relatif à la transition écologique et à la croissance verte, une définition de l'économie circulaire. « La transition vers une économie circulaire appelle une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, en priorité, un réemploi et une réutilisation et, à défaut, un recyclage des déchets, des matières premières secondaires et des produits. La promotion de l'économie industrielle et de la conception écologique des produits, l'allongement de la durée de vie des produits, la prévention des déchets, des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité. »*

groupements, tant en matière de collecte que de traitement. Le financement de ces compétences repose, de manière prépondérante, sur les taxes et redevances d'enlèvement des ordures ménagères⁽¹⁾ prélevées au niveau local, ce qui plaide en faveur d'une concertation poussée avec les collectivités territoriales du bloc communal. Toutefois, votre rapporteur ne juge pas opportun de confier à des collectivités territoriales un droit de regard aussi important sur l'exercice de ses compétences par une autre collectivité territorial. Cet amendement a été adopté en dépit de son avis défavorable.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL388 de M. François-Michel Lambert.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à préciser que le plan de prévention et de gestion des déchets fait partie du plan sur l'économie circulaire, et non l'inverse. En effet, dans le projet de loi relatif à la transition énergétique et à la croissance verte, la définition de l'économie circulaire est plus large que la seule question des déchets. Il faut respecter cette définition et promouvoir un plan d'économie circulaire comprenant plusieurs volets, parmi lesquels la prévention et la gestion des déchets, faute de quoi ce serait une sorte de retour en arrière.

M. le rapporteur. L'amendement me semble présenter un certain nombre de difficultés. Sur la forme, le projet de loi de transition énergétique n'étant pas encore voté, il est délicat de fonder notre réflexion sur une définition qui peut encore évoluer au cours de la navette parlementaire.

D'autre part, l'économie circulaire est un champ extrêmement vaste. Or, les plans « déchets » issus de l'article 5 ont vocation à intégrer le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), et non le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). J'invite donc M. Molac à retirer l'amendement : je pense que l'économie circulaire trouvera mieux sa place au sein du SRDEII, une fois que sa définition aura été stabilisée par la loi de transition énergétique.

M. Michel Piron. J'avoue que la notion d'économie circulaire, qui vient d'être évoquée à plusieurs reprises, me plonge dans un abîme de perplexité : j'aimerais savoir quelle est la dépendance de l'économie circulaire par rapport à la dimension du diamètre.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'ai bien peur qu'avec une question de ce genre, nous ne tournions en rond, monsieur Piron... (*Sourires.*)

(1) Respectivement prévues aux articles 1520 du code général des impôts et L 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

M. Paul Molac. Je retire l'amendement CL388, et je propose à M. Piron de faire un stage auprès de notre collègue François-Michel Lambert, qui lui expliquera tout ce qu'il y a à savoir au sujet de l'économie circulaire...

L'amendement CL388 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL389 de M. François-Michel Lambert.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL390 de M. François-Michel Lambert.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL820, CL821 et CL822 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL466 de M. Michel Piron et CL542 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Ces amendements prennent acte de la reconnaissance d'un schéma régional en matière de déchets, tout en considérant que les principales autorités organisatrices en matière de déchets sont bien issues du bloc communal – en particulier des intercommunalités qui, en plus d'organiser la collecte et le traitement, perçoivent également les redevances et taxes qui y sont liées. Le dispositif proposé vise à ce qu'existent non seulement une consultation des autorités organisatrices de déchets, à savoir les EPCI, mais aussi des modalités d'approbation par les EPCI, conçues sur le modèle de ce que nous avons adopté dans le cadre de la loi MAPTAM au sujet du schéma régional de l'intermodalité : une consultation expresse et la possibilité pour les EPCI d'émettre un avis défavorable, ayant pour seul effet de provoquer pour la région la mise en place d'une nouvelle réflexion et d'un nouveau schéma.

M. le rapporteur. J'émets un avis défavorable à ces amendements qui présentent un risque de domination, si ce n'est de tutelle, sur la région par d'autres collectivités.

Mme la ministre. La question essentielle est celle du blocage d'une politique régionale par d'autres collectivités. Certes, on pourrait en appeler au principe d'autonomie des collectivités, mais je ne pense tout de même pas qu'une telle situation soit souhaitable pour nos politiques régionales.

M. Michel Piron. Les arguments invoqués respectivement par M. le rapporteur et par Mme la ministre me paraissent difficilement compatibles : l'une évoque en effet la nécessité de se prémunir d'éventuels blocages, ce qui aboutit à la consécration d'une sorte de préséance, voire de tutelle, tandis que l'autre nous reproche justement d'instaurer cette tutelle.

Mme Nathalie Appéré. Je souhaite maintenir l'amendement, ne serait-ce qu'en raison de l'analogie avec le dispositif déjà adopté dans le cadre de la loi MAPTAM.

Mme la ministre. En réalité, on fait ici un pas de plus par rapport à la loi MAPTAM : le plan régional de gestion des déchets est intégré dans le SRADDT, et c'est en fait l'un des éléments de celui-ci qui va se trouver soumis à des conditions particulières. Les débats portant sur les choix à faire en matière de traitement des déchets – méthanisation ou incinération avec mise en place d'un réseau de chaleur, par exemple – vont très loin ; ils donnent parfois lieu à des oppositions systématiques. Il me paraît donc très risqué de conditionner l'adoption du plan régional à l'adhésion d'au moins la moitié des autorités organisatrices locales en charge du traitement des déchets, couvrant la moitié de la population régionale. Quitte à partir dans cette direction, pourquoi n'appliquerait-on pas la même mesure à toutes les composantes du SRADDT ?

M. Michel Piron. Nous évoquons ici un sujet majeur, celui du degré de prescriptivité des schémas et de l'articulation entre ceux qui conçoivent et ceux qui mettent en œuvre – en l'occurrence les régions et les intercommunalités. La bonne articulation que nous recherchons doit se mettre en place sans recréer une centralisation régionale à caractère bureaucratique, qui ne tiendrait pas compte des distances pouvant séparer les départements.

Si demain, notre amendement aboutissait au refus d'un projet de traitement des déchets – dû, je le rappelle, à l'opposition de la moitié des autorités organisatrices locales représentant au moins la moitié de la population, ce qui est loin d'être négligeable –, cela montrerait tout de même que le projet en question fait problème. À l'inverse, je ne crois pas qu'il soit bon qu'en dépit de l'opposition manifestée par une majorité de collectivités opérationnelles, on puisse leur imposer un schéma qui ne serait pas adapté. N'oublions jamais que plus on est loin, plus la prescriptivité doit être, sinon faible, du moins concertée et coélaborée.

Mme la ministre. Dans le récent travail d'évaluation des politiques publiques, nous avons justement pris soin de commencer par celles relatives à la gestion des déchets. Il en ressort que le périmètre des intercommunalités est trop étroit – même lorsqu'il s'agit de métropoles – et que celui des départements n'est pas adapté. En revanche, le périmètre régional est intéressant pour les choix relatifs aux gros équipements – ceux de classes 1 et 2, relatifs à l'incinération et à la méthanisation. La coordination régionale évite les équipements redondants donc sous-utilisés ; comme chacun le sait, de tels équipements existent, qui ont dû attendre entre douze et vingt-cinq ans, dans une situation financière difficile, avant d'être dotés des capacités suffisantes – ce qui oblige parfois leurs responsables à partir à la « chasse aux déchets » pour les alimenter. Il est donc nécessaire de bien réfléchir avant de créer de nouveaux équipements au niveau régional, car ils sont lourds, coûteux, et nécessitent d'importants transports de déchets.

Dans ce domaine, des erreurs majeures ont parfois été commises – ainsi la localisation mal choisie d'un incinérateur a-t-elle rendu plus d'un élu méfiant. La mise en place de schémas régionaux donnant lieu à concertation se justifie également par le souci de vaincre le sentiment de défiance qui a pu s'installer. Aujourd'hui, on ne peut décider de la localisation d'une entreprise sans avoir préalablement prévu le traitement dans de bonnes conditions des déchets qu'elle va produire. Mieux vaut y penser en amont que devoir procéder à un déménagement quand les problèmes surgissent – c'est loin d'être un cas d'école. Pour toutes ces raisons, nous estimons qu'il est raisonnable de prévoir une coordination régionale.

La Commission adopte les amendements identiques CL466 et CL542.

Puis elle adopte l'amendement de cohérence CL823 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL398 de M. Alain Roussel.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit d'attribuer aux régions 5 % du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour la réalisation du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

M. le rapporteur. Pour les mêmes raisons que précédemment, je suis défavorable à l'amendement et j'en demande le retrait. Ne traitons pas des dispositions fiscales.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement l'amendement de conséquence CL824 et l'amendement de précision CL825 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL391 de M. François-Michel Lambert.

M. le rapporteur. J'émets un avis défavorable à cet amendement qui, visant à permettre la mise en œuvre de plans en cours d'élaboration ou de révision au moment de la promulgation de la loi, ne va pas dans le sens de la clarification que M. Molac demandait tout à l'heure.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL137 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Comme Mme Capdevielle, nous estimons que la région, qui est en charge des déchets, doit avoir les moyens d'accomplir sa mission.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour les mêmes arguments que ceux opposés à Mme Capdevielle.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Article 5 bis

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

Obligation de transmission des informations sur les quantités de déchets

L'article 5 *bis* résulte d'un amendement de M. Claude Kern et plusieurs de ses collègues adopté par la commission des Lois du Sénat. Il a été approuvé en séance publique, le Gouvernement formant sans succès le souhait d'en supprimer une partie. Il est relatif à la responsabilité élargie des producteurs et aux relations de ces derniers avec l'autorité régionale, compétente en matière de déchets.

1. L'état du droit

Le principe de responsabilité élargie du producteur (REP) est apparu au cours des quarante dernières années. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été le principal contributeur dans sa définition⁽¹⁾. Quant à son application pratique, on ne saurait négliger le rôle joué par l'Union européenne :

– le principe de la responsabilité du producteur est affirmé dès la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, aux termes de laquelle et « conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise, les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets » ;

– la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages commence la structuration de filières REP spécifiques, démarche poursuivie par la suite dans d'autres secteurs (déchets d'équipements électriques, de pneumatiques, de consommables bureautiques) et revendiquée dans le VI^e programme d'action communautaire en matière d'environnement (2001-2010) ;

– la directive-cadre 2008/98/CE, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, recommande aux États membres de soumettre les producteurs au régime REP en vue de renforcer la prévention, notamment par le réemploi, le recyclage et les autres valorisations des produits usagés.

Quant à la France, l'article 6 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux a imposé la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques à

(1) Après des années de concertation internationale, l'OCDE a notamment publié en 2001 un document fondateur intitulé : Responsabilité élargie du producteur – Manuel à l'intention des pouvoirs publics.

l'origine de la mise sur le marché des produits générateurs de déchets. Cette disposition est désormais codifiée à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Cet article prévoit qu'en « application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent. » La « responsabilité élargie du producteur » (REP) forme une déclinaison du principe « pollueur-payeur », conformément à la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement dont l'article 4 proclame que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Comme le notent les députés Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier dans un rapport d'information consacré à la question⁽¹⁾, le cadre législatif s'est progressivement renforcé : « des sanctions administratives ont été introduites pour sanctionner, d'une part, les producteurs soumis à une éco-contribution et qui ne s'acquitteraient pas de leurs redevances et, d'autre part, les éco-organismes et les systèmes individuels qui ne respecteraient pas leurs obligations. Par ailleurs, la loi a précisé la responsabilité des éco-organismes et les modalités de désignation et les missions du censeur d'État auprès des éco-organismes agréés. (...) À l'origine, deux objectifs principaux prévalaient dans le principe de la responsabilité élargie du producteur : d'une part, décharger les collectivités territoriales de tout ou partie des coûts de gestion des déchets et transférer le financement du contribuable vers le producteur (principe du « pollueur-payeur ») ; d'autre part, internaliser dans le prix de vente du produit neuf les coûts de gestion du produit une fois usagé, afin d'inciter le fabricant à s'engager dans une démarche d'écoconception. Ce n'est qu'ultérieurement que l'objectif du recyclage est venu, de façon sensible, s'ajouter aux deux premiers. »

Selon l'article L. 541-10 du code de l'environnement, ces producteurs peuvent s'acquitter de leurs obligations :

- par un système individuel de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ;
- ou par un système collectif en adhérant à un éco-organisme, structure à but non lucratif à laquelle ils transfèrent leurs obligations en échange d'une contribution financière. Agréés par la puissance publique, les éco-organismes sont assujettis à un cahier des charges parfois jugé insuffisant. Le 13 juillet 2012, un avis de l'Autorité de la concurrence a souligné que l'action structurante des éco-organismes avait abouti à une concentration de la demande de traitement des déchets au risque de créer une position dominante, et que leur considérable pouvoir d'influence devait avoir pour contrepartie des exigences de transparence

(1) Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier, *Rapport d'information de la commission du Développement durable sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs (dites "filières REP")*, déposé le 10 septembre 2013 (n° 1347).

et de neutralité. Les collectivités territoriales ont émis de nombreuses critiques à l'encontre du fonctionnement actuel des éco-organismes⁽¹⁾.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

L'article 5 bis adopté par le Sénat en commission des Lois n'a fait l'objet que de précisions rédactionnelles en séance publique.

Le 1° instaure une obligation de transmission aux conseils régionaux des informations dont disposent les éco-organismes sur les quantités de déchets soumis au principe de la responsabilité élargie du producteur. Le conseil régional doit pouvoir disposer d'une évaluation pertinente des volumes de déchets à traiter de façon à adapter ses infrastructures aux besoins. Or les déchets collectés par les éco-organismes ne sont pas supervisés par les autorités publiques. Pour remédier à ce déficit d'information préjudiciable à la collectivité territoriale en charge de la compétence de prévention et de gestion des déchets – compétence renforcée à l'article 5 du présent projet de loi –, deux nouvelles clauses sont ajoutées au cahier des charges imposé aux éco-organismes que décrit l'article L. 541-10 du code de l'environnement : d'une part les informations évoquées seront communiquées (8°), d'autre part les objectifs fixés par les plans départementaux et régionaux de prévention et de gestion des déchets devront être honorés (9°).

Le 2° permet au conseil régional de contracter avec tout opérateur de la prévention et de la gestion des déchets pour disposer à titre gratuit des données relatives aux gisements de déchets. Cette disposition devrait permettre d'élaborer des plans de prévention et de gestion des déchets plus conformes à la réalité des gisements, donc plus pertinents à terme.

3. Les modifications apportées par votre commission des Lois

La commission des Lois a approuvé les dispositions prévues à l'article 5 bis. Elle a adopté seulement deux amendements de conséquence, respectivement présentés par votre rapporteur et par M. François-Michel Lambert, afin de prendre en compte les modifications effectuées à l'article 5.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement de conséquence CL827 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable de ce dernier, elle adopte l'amendement CL396 de M. François-Michel Lambert.

Puis elle adopte l'article 5 bis modifié.

(1) Voir par exemple la table ronde sur les éco-organismes organisée par la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale, 5 avril 2011, n° 41.

Article 6

(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)

L'article 6 crée un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) se substituant à plusieurs schémas régionaux existants. Il revêt une valeur prescriptive envers les documents infrarégionaux, confirmant ainsi le chef-de-filat de la région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, et il a vocation à devenir le document essentiel de planification des orientations stratégiques des régions en la matière.

1. L'état du droit

a. Un foisonnement de schémas régionaux

De nombreux textes prescrivent l'édition de schémas sur le territoire régional. Les durées d'application et les règles de compatibilité spécifiques de ces différents documents compliquent le paysage de planification régionale. Il est possible d'en présenter une liste non exhaustive relative aux dimensions d'aménagement et de développement durable du territoire.

En matière d'aménagement du territoire, le principal document de planification est le **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)**. Conformément à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État⁽¹⁾, il est conçu par la région, après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional (CESER), pour déterminer les orientations du développement durable du territoire régional : « le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière. Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional ».

Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT n'est qu'un document indicatif. Il ne s'impose notamment pas aux documents d'urbanisme que sont le

(1) Cette disposition a été insérée par l'article 6 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁽¹⁾ et le plan local d'urbanisme (PLU)⁽²⁾. D'après l'étude d'impact jointe au projet de loi, sur les vingt régions susceptibles de se doter d'un SRADT, douze disposaient en 2013 d'un document finalisé⁽³⁾ quand trois n'avaient toujours pas lancé, depuis 1995, son processus d'élaboration⁽⁴⁾. Cinq autres diligentaient alors la conception ou l'actualisation de leur schéma⁽⁵⁾.

Le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT)⁽⁶⁾ est conçu par la région en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements. Les indications qu'il délivre concourent à optimiser l'utilisation des équipements de transport et à favoriser la complémentarité entre modes de transports et entre opérateurs.

Le schéma régional de l'intermodalité (SRI)⁽⁷⁾ est réalisé par la région pour mettre en cohérence les services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional par les différentes autorités organisatrices de transport⁽⁸⁾. Il s'impose au plan de déplacements urbains.

Le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE)⁽⁹⁾ est conjointement élaboré par la région et l'État. Dénué de caractère prescriptif, il définit les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique. Il peut intégrer le **plan climat air énergie**⁽¹⁰⁾ que doivent adopter les régions, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants pour maîtriser les consommations d'énergie et réduire les émissions de gaz à effet de serre. En ce cas, il doit être pris en compte par les SCoT et les PLU.

Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁽¹¹⁾ est conjointement élaboré par la région et l'État. Le projet est soumis à enquête

(1) Articles L. 122-1-1 à L. 122-19 du code de l'urbanisme.

(2) Articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme.

(3) Ce sont les régions Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Limousin, Pays-de-la-Loire, Picardie et Rhône-Alpes.

(4) Il s'agit de l'Alsace, de la Lorraine et du Poitou-Charentes.

(5) Sont concernées les régions Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

(6) Articles L. 1213-1 et suivants du code des transports.

(7) Article L. 1213-3-1 du code des transports issu de l'article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(8) Une autorité organisatrice de transports (AOT) est une collectivité publique à laquelle la loi d'orientation pour les transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite « Loti », a confié la mission de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports. Tous les niveaux de collectivités ont le statut d'autorité organisatrice de transport : les communes, ou plus souvent leurs regroupements, organisent les transports urbains ; les départements sont autorités organisatrices des transports non urbains sur leur territoire, et les régions sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux.

(9) Article L. 222-1 du code de l'environnement.

(10) Article L. 229-26 du code de l'environnement.

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

publique, communiqué aux communes et soumis pour avis aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux concernés. Le représentant de l'État dans la région approuve le SRCE, qui doit être pris en compte lors de l'élaboration et de la révision des documents communaux et intercommunaux d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

La **charte de parc naturel régional (PNR)**⁽¹⁾ est conçue par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés. Elle fait l'objet d'une enquête publique préalable à une adoption par décret. L'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme prescrit une compatibilité avec la charte de parc naturel régional.

Le **plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux**, qui n'a pas de valeur prescriptive, a été présenté dans le cadre de l'article 5 du projet de loi. Quant au **schéma régional de développement touristique**, il fait l'objet de l'article 4.

Le **schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif**⁽²⁾ formule l'orientation stratégique spécifique du massif ; il est approuvé par les régions après avis des départements.

Le **schéma interrégional du littoral**⁽³⁾ renforce la dimension interrégionale d'aménagement du littoral par la coordination des conseils régionaux de régions littorales voisines. Il ne s'impose pas aux autres documents de planification et n'a, de toutes façons, jamais rencontré d'application.

Le **schéma régional des carrières**⁽⁴⁾ est rédigé par le préfet de région. Les documents d'urbanisme prennent en compte les conditions générales d'implantation des carrières qu'il définit.

b. Un SDDRAT avant l'heure : le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF)

Il existe des documents élaborés au niveau régional et fixant des orientations d'aménagement du territoire qui sont dotés d'une portée prescriptive. Le **plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)**, conçu par la collectivité territoriale de Corse, est prévu par les articles L. 4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales. Il détermine une stratégie de développement durable du territoire. Dans les régions

(1) Articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement.

(2) Article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

(3) Article 40-A de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

(4) Article L. 515-3 du code de l'environnement.

d'outre-mer, le **schéma d'aménagement régional (SAR)**⁽¹⁾ tire son opposabilité de son approbation par décret en Conseil d'Etat.

Votre rapporteur souhaite concentrer sa présentation sur une troisième collectivité régionale particulière disposant d'un document de programmation prescriptif : l'Île-de-France. Les articles L. 141-1 à L. 141-2 du code de l'urbanisme édictent l'adoption et le régime juridique du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

L'initiative de l'élaboration du schéma directeur est prise par la région ou par l'État, mais la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a transféré la responsabilité de son élaboration et de son adoption à la région. Les conseils généraux, le conseil économique, social et environnemental régional ainsi que les chambres consulaires sont associées à la réflexion. Une fois le projet construit, il est soumis pour avis à ces mêmes organes, et une enquête publique est diligentée. Enfin, le schéma directeur est adopté par le conseil régional et approuvé par un décret en Conseil d'Etat⁽²⁾.

Le SDRIF vise à maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace, garantir le rayonnement international de la région, corriger les disparités spatiales, sociales et économiques au sein de la région, coordonner l'offre de déplacement, et préserver les zones rurales et naturelles.

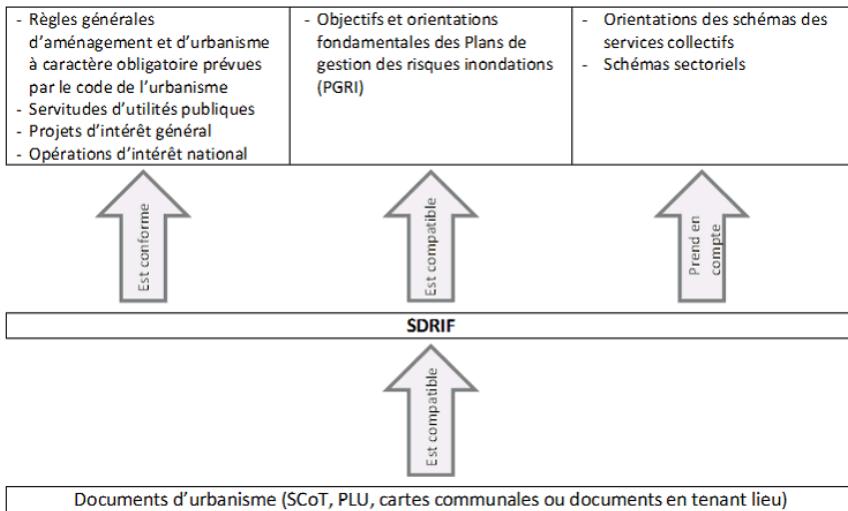
Il s'impose aux documents d'urbanisme locaux. Inversement, il doit lui-même se conformer aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, aux servitudes d'utilités publiques, aux projets d'intérêt général et opérations d'intérêt national. Sa compatibilité avec les plans de gestion des risques d'inondation⁽³⁾ est requise. Enfin, il prend en compte les orientations des schémas des services collectifs et les schémas sectoriels.

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat ont inclus dans leur rapport une modélisation des effets juridiques du SDRIF. Elle est reproduite ci-après, car le dispositif proposé par l'article 6 s'approche grandement de la pratique francilienne de planification.

(1) Articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(2) La dernière révision a été sanctionnée par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

(3) Article L. 566-7 du code de l'environnement.



2. Les dispositions initiales du projet de loi

L'article 6 modifie le chapitre I^{er} du titre V du livre II de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, aujourd'hui consacré au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, afin de définir le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

La nouvelle rédaction de l'article L. 4251-1 dispose que toute région autre que l'Île-de-France, des régions d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse, se dote d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Ce dernier comprend les orientations stratégiques et les objectifs de développement régional en matière d'aménagement du territoire, de mobilité et de lutte contre le réchauffement climatique. **Il se substitue donc, de manière obligatoire, aux schémas existants dans ces domaines, à savoir le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets.** La possibilité est toutefois ouverte de compléter le SRADDT avec une ou plusieurs autres thématiques reprenant des documents régionaux de planification relevant de la compétence de la région en lien avec l'aménagement du territoire. **Pourront être ajoutés à titre optionnel les chartes de parcs naturels régionaux, les schémas régionaux d'aménagement des forêts, les schémas régionaux de développement touristique, ou encore les plans climat air énergie.**

La nouvelle rédaction de l'article L. 4251-2 indique que le SRADDT se composerait d'un **rapport** figurant les orientations générales et les objectifs du schéma ainsi que les indicateurs de performance retenus, un **fascicule** fixant les

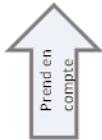
règles générales opposables correspondant notamment aux schémas sectoriels inclus, et une **cartographie** de synthèse destinée à illustrer la stratégie régionale d'aménagement.

La nouvelle rédaction de l'article L. 4251-3 commande le respect par le SRADDT des règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire et les servitudes d'utilité publique (1°). Ses dispositions doivent être **compatibles** (2°) avec les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national, les objectifs de qualité et de quantité des eaux prévus par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation. Enfin, est exigée une **prise en compte** (3°) des orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, des projets de localisation des grands équipements et activités économiques importantes, et des orientations de la charte d'un parc national.

- Règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme - Servitudes d'utilités publiques	- Projets d'intérêt général (PIG) - Opérations d'intérêt national (OIN) - Objectifs et orientations fondamentales des Plans de gestion des risques inondations (PGRI) - Objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)	- Orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau - Projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois - Chartes des parcs nationaux
---	---	---



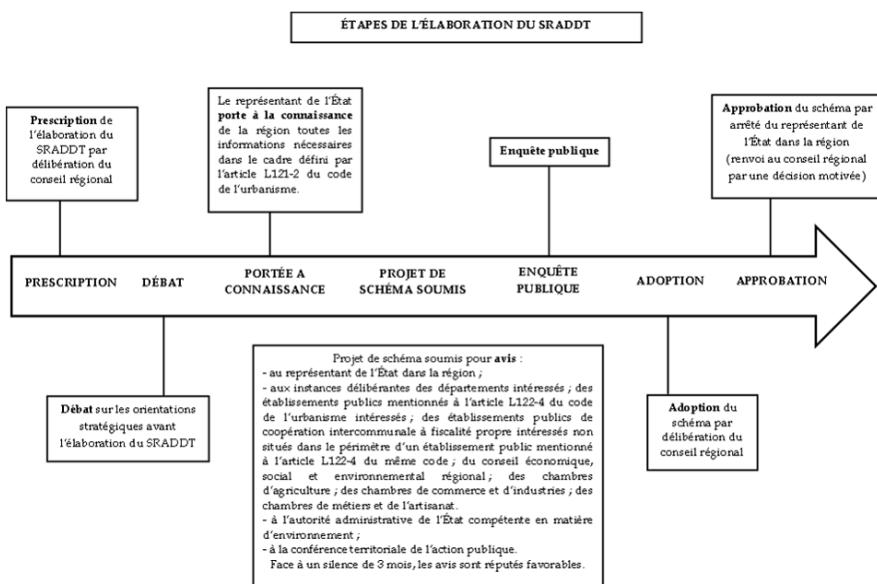
SRADDT	
Orientations et objectifs stratégiques	Fascicule comprenant des chapitres thématiques
- Utilisation de l'espace - Logement - Intermodalité des transports - Maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique et pollution de l'air - Prévention et gestion des déchets - Et autres domaines si attribution législative et délibération régionale dans ce sens	- Chapitres déclinant les règles concernant chaque orientation et objectif stratégique - Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) - Schéma régional de l'intermodalité (SRIM) - Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux



Charters de parc naturel régional, plan de déplacement urbains plans climat-énergie territoriaux, et documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales ou documents en tenant lieu)

Le nouvel article L. 4251-4 confère au SRADDT une **valeur normative différenciée**. Il dispose, en effet, que les chartes de PNR, les SCoT et les PLU, les documents d'urbanisme en tenant lieu, les plans de déplacement urbain et les plans climat-énergie territoriaux prennent en compte les orientations et objectifs du schéma, par nature généralistes et construits pour le long terme. En revanche, les règles plus précises fixées dans le fascicule à chapitres thématiques s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité.

Le nouvel article L. 4251-5 est relatif à la procédure d'élaboration du SRADDT par le conseil régional. Y sont associés le représentant de l'État dans la région, les conseils généraux, les syndicats portant un SCoT, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les chambres consulaires et le conseil économique, social, et environnemental régional (CESER).



Le schéma retenu par le conseil régional est ensuite soumis pour avis au représentant de l'État dans la région, aux collectivités territoriales et groupements associés à son élaboration, à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, et à la conférence territoriale de l'action publique. Un délai de trois mois leur est accordé pour rendre leur avis, au-delà duquel ils sont réputés s'être prononcés favorablement.

Le projet de schéma est ensuite soumis à enquête publique, adopté par délibération du conseil régional, et approuvé par un arrêté du représentant de l'État dans la région de façon à lui conférer son caractère prescriptif.

Le nouvel article L. 4251-6 confie au président du conseil régional le soin de proposer la modification du SRADDT suivant une procédure simplifiée dès

lors que l'économie générale du document n'est pas atteinte. Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques associées à l'élaboration du schéma et mises à la disposition du public par voie électronique dans un délai de deux mois.

Une révision plus importante suit la même procédure qu'une élaboration, en vertu du **nouvel article L. 4251-7**. Six mois avant son expiration, le SRADDT fait l'objet d'un bilan devant le conseil régional qui délibère pour décider de son maintien en vigueur, de sa modification, de sa révision ou de son abrogation.

Enfin, l'article L. 4251-8 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les modalités d'application des dispositions précédentes.

3. Le dispositif adopté par le Sénat

Le Sénat a profondément remanié les dispositions de l'article 6, tant à l'occasion de la réunion de la commission des Lois que lors de l'examen en séance publique. Son approche a été guidée par la conviction qu'une meilleure coordination des documents d'aménagement nécessite une participation réelle de l'ensemble des collectivités territoriales. Il en résulte un **affaiblissement de la capacité décisionnelle de la région dans l'élaboration du SRADDT** et, *a contrario*, un renforcement du poids des autres collectivités dans la procédure.

Un amendement des rapporteurs adopté en séance publique a élargi le périmètre des SRADDT aux **questions d'équilibre et d'égalité des territoires**, afin de donner à la région des moyens renforcer pour lutter contre la marginalisation d'espaces économiquement mal dotés.

Un amendement de M. Ronan Dantec a été adopté en séance publique avec l'aval du Gouvernement pour préciser que le SRADDT « reprend les éléments essentiels du contenu » des documents sectoriels auxquels il se substitue.

Également adopté en séance publique, un amendement de Mme Odette Herviaux dote les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire d'un **volet relatif au littoral** malgré l'hostilité du Gouvernement. Cet ajout est d'importance car il pourrait permettre aux régions d'user de leur pouvoir réglementaire pour adapter sur leur territoire les prescriptions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral ». Le rapporteur et la ministre ont livré, sur ce point, des analyses discordantes lors de la discussion de l'amendement.

Un amendement des rapporteurs adopté en séance publique contre l'avis du Gouvernement a **supprimé le contenu formel du schéma** proposé à l'article L. 4251-2 afin de laisser une plus grande liberté aux collectivités territoriales dans sa rédaction.

Des amendements des rapporteurs ont prévu que les modalités d'élaboration du SRADDT font l'objet d'une délibération du conseil régional. En outre, l'assemblée régionale débat préalablement sur ses orientations stratégiques à l'issue d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique (article L. 4251-5).

Deux amendements identiques des sénateurs Michel Bouvard et Pierre Jarlier ont ajouté le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif au nombre des documents dont le SRADDT doit tenir compte. Un amendement de M. Alain Bertrand impose, de même, de tenir compte des orientations fondamentales en matière de développement, de désenclavement et de mise en capacité des territoires ruraux.

L'adoption du schéma par délibération du conseil régional doit désormais avoir lieu dans l'année suivant le renouvellement général des conseils régionaux à la suite d'un amendement des rapporteurs (nouvel article L. 4251-8). À ce même article, la nature du pouvoir d'approbation du représentant de l'État dans la région a été encadrée : sa tâche se limite à vérifier la prise en compte des informations portées à la connaissance du président du conseil régional et la bonne participation au processus des autres collectivités territoriales. Un refus doit être motivé : tout est fait pour **éviter une appréciation préfectorale en opportunité**. Le délai octroyé à la région pour rectifier son projet a été porté de trois à quatre mois par un amendement du sénateur Louis Nègre.

Divers amendements ont accru le nombre de structures participant à l'élaboration du projet de schéma au côté de la région. Les comités de massif⁽¹⁾, les collectivités territoriales situées sur le territoire de la région et le conseil national de la mer et des littoraux⁽²⁾ en font désormais partie à la suite d'amendements des sénateurs Pierre Jarlier, Annie David et Odette Herviaux.

Un nouvel amendement des rapporteurs, recueillant en séance publique l'accord du Gouvernement, précise que la région associe les départements et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à la définition des modalités de mise en œuvre des orientations et des objectifs du projet de schéma.

Contre l'avis du Gouvernement, un amendement de M. Michel Mercier indique que, pour la mise en œuvre du schéma, la région peut **conclure une convention** avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou une collectivité à statut particulier.

Un amendement des rapporteurs adopté contre l'avis du Gouvernement instaure dans le nouvel article L. 4251-7 une double majorité de rejet du projet de SRADDT élaboré par la région : si le projet recueille un avis défavorable de la part de trois cinquièmes des établissements publics de coopération

(1) Article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

(2) Article 168 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

intercommunale à fiscalité propre et de la moitié des départements de la région, le président du conseil régional devra soumettre un nouveau projet tenant compte des observations émises. C'est donc un véritable **droit de veto conféré aux collectivités infrarégionales et à leurs groupements sur les volontés de la région**, dans la mesure où la procédure peut être répétée à l'envi.

Les procédures de modification, d'adaptation et révision du schéma sont précisées par les rapporteurs. Un bilan de la mise en œuvre du schéma a lieu dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux dans les conditions de l'article L. 4251-7. Le SRADDT aura donc une durée de validité voisine de celle du mandat des conseillers régionaux.

Enfin, comme pour les articles 2, 3 et 4 attribuant de nouvelles prérogatives aux régions, le Sénat a souhaité prévoir une entrée en vigueur différée au prochain renouvellement général des conseils régionaux. Par dérogation toutefois, un délai de dix-huit mois à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux (au lieu d'un an aux termes de l'article L. 4251-8) est laissé aux collectivités pour concevoir le premier schéma d'aménagement et de développement durable du territoire.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

La commission des Lois a approuvé le principe d'un renforcement de la planification régionale en matière d'aménagement et de développement durable du territoire. Elle a adopté vingt-trois amendements, dont certains rédactionnels, afin d'améliorer le dispositif issu du Sénat.

Un amendement de Mme Nathalie Appéré, favorablement accueilli par votre rapporteur a tiré les conséquences de l'octroi aux régions d'une mission relative à l'égalité des territoires, opéré à l'article 1^{er}, et de l'importance d'une telle responsabilité. Les « schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire » sont ainsi devenus les « schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » dans l'intégralité de l'article 6.

Un amendement de votre rapporteur a rétabli l'existence, à côté du schéma régional proprement dit, d'une carte synthétique et d'un fascicule de règles générales énoncées par la région pour mettre en œuvre les orientations et atteindre les objectifs contenus dans le volet obligatoire du SRADDT. Seules les prescriptions de ce fascicule seront juridiquement opposables. Cette évolution est utile pour éviter une croissance irraisonnée du contenu des schémas et pour circonvenir la tentation des collectivités régionales d'exiger une compatibilité des documents d'urbanisme avec la totalité du SRADDT – y compris son volet optionnel.

Deux amendements identiques de Mme Nathalie Appéré et de M. Michel Piron ont déplacé, avec l'avis favorable de votre rapporteur, la consultation de la

conférence territoriale d'action publique au stade de l'élaboration du projet de schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, en lieu et place du moment de la définition de ses orientations stratégiques.

Un amendement de Mme Nathalie Appéré a ajouté aux organismes associés à l'élaboration du SRADDT les métropoles mentionnées au titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire les métropoles de droit commun. Le Sénat avait déjà inclus dans le processus les collectivités territoriales à statut particulier.

Un amendement de votre rapporteur a supprimé l'association des départements et des établissements publics de coopération intercommunale à la définition des modalités de mise en œuvre des orientations stratégiques et des objectifs du projet de schéma. Leur consultation sur l'élaboration du schéma proprement dit leur confère un droit de regard suffisant.

Un amendement de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, a réduit de quatre à trois mois le délai au terme duquel les avis sur le projet de schéma sont réputés favorables dans le silence de l'autorité consulté. Il s'agit là d'un rétablissement du contenu du projet de loi initial et d'un retour sur une modification opérée par le Sénat que votre rapporteur a soutenus.

Trois amendements identiques de votre rapporteur, de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, et de M. Paul Molac, ont supprimé le mécanisme de veto imaginé par le Sénat en cas d'opposition de trois cinquièmes des établissements publics de coopération intercommunale et de la moitié des départements concernés au projet de schéma. Si l'objectif poursuivi est apparu louable puisqu'il a pour objet de bloquer un document qui susciterait l'hostilité d'une majorité de collectivités et de groupements de collectivités, le mécanisme adopté revient à conditionner l'exercice de ses compétences par la région au bon vouloir des autres institutions locales. La commission des Lois n'a pas jugé opportun que l'action d'une collectivité territoriale dans un domaine qui lui est octroyé par la loi puisse être empêchée de la sorte.

Un amendement de votre rapporteur a supprimé l'obligation d'adopter le schéma régional dans l'année suivant le renouvellement général des conseils régionaux. Cette précision malvenue aurait pu soulever des difficultés en cas de dépassement du délai prescrit. Il convient de laisser aux régions le temps qu'elles estiment nécessaire pour la conception d'un document de qualité.

Deux amendements identiques de Mme Nathalie Appéré et de M. Michel Piron ont précisé, avec le soutien de votre rapporteur, que le refus d'approbation opposé par le représentant de l'État ne pouvait se fonder valablement que sur la non-conformité de la procédure aux lois et règlements en vigueur. La commission

des Lois a souhaité éviter une appréciation préfectorale en opportunité qui aurait limité le bon exercice de compétences décentralisées.

Deux amendements de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, ont précisé qu'un bilan de la mise en œuvre du schéma était présenté au conseil régional cinq ans et demi après sa publication. L'assemblée délibérante se prononce alors sur le maintien en vigueur du schéma, sa modification, sa révision ou son abrogation.

Enfin, un amendement de votre rapporteur a conditionné l'entrée en vigueur de l'article 6 à la publication de l'ordonnance vouée à préciser les modalités d'application du SRADDT prévue à l'article 7. En effet, il ne serait pas de bonne politique d'exiger des collectivités l'application d'un dispositif encore incomplet. Il reviendra au Gouvernement de hâter la rédaction de l'ordonnance pour donner au SRADDT sa pleine existence.

*
* * *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL1084 de la commission du Développement durable.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL543 de Mme Nathalie Appéré et l'amendement CL828 du rapporteur.

M. Alain Calmette. L'égalité des territoires fait partie des compétences attribuées à la région par l'article 1^{er} du projet de loi. Cette nouvelle compétence sera mise en œuvre dans le cadre du « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » (SRADDT) que nous devrions donc plutôt dénommer « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ».

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement et je retire par conséquent le mien.

L'amendement CL828 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL543.

Elle est saisie de l'amendement CL544 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit de préciser que le SRADDT fixe des orientations stratégiques dans le respect des compétences et des interventions des autres niveaux de collectivités et de leurs groupements. Il doit être clair que le SRADDT n'a pas vocation à outrepasser son rôle de planification stratégique en comportant des éléments opérationnels.

M. le rapporteur. Je partage l'objectif visé par l'amendement, car le caractère prescriptif du SRADDT n'est pas de nature à priver les autres

collectivités de l'exercice de leurs compétences dans les domaines qui leur sont attribués. Toutefois, les compétences pour lesquelles le SRADDT aura à édicter des orientations stratégiques sont exclusivement celles qui appartiennent déjà à la région. De plus, les seuls actes sur lesquels le SRADDT impose une compatibilité sont les documents d'urbanisme, les chartes de parc naturel régional, les plans de déplacement urbain et les plans climat-énergie territoriaux. Les précisions apportées par l'amendement sont en conséquence superfétatoires. Je demande son retrait.

Mme Nathalie Appéré. Je retire l'amendement mais il conviendra que nous précisions la notion de « documents d'urbanisme » que vient d'utiliser le rapporteur.

L'amendement est retiré.

M. Michel Piron. Monsieur le rapporteur, par souci de lisibilité et de cohérence, un certain nombre de schémas peuvent converger vers le SRADDT. Dès lors, deviendront-ils prescriptifs du fait de leur appartenance au SRADDT, ou doit-on considérer que seuls quelques-uns des contenus de ce dernier sont opposables ?

M. le rapporteur. Le nouvel article L. 4251-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé par l'alinéa 24 de l'article 6 du projet de loi : « Les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux prennent en compte les orientations et objectifs du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » et « sont compatibles avec les modalités de mise en œuvre des orientations et objectifs du schéma ». Il est donc clair que le cœur du SRADDT est opposable, mais qu'il n'y a pas lieu de rendre prescriptifs ses volets thématiques.

La Commission en vient à l'amendement CL1085 de la commission du Développement durable.

M. Gilles Savary. Il s'agit et d'introduire les objectifs de localisation des grands équipements et des infrastructures, de désenclavement et d'amélioration de l'offre de services dans les territoires ruraux, et de protection et restauration de la biodiversité, dans la liste des objectifs qui doivent être pris en compte par le SRADDT.

M. le rapporteur. Défavorable. Le contenu des dix alinéas que l'amendement propose d'introduire aurait valeur de prescription.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette également l'amendement CL12 de M. Paul Molac.

Puis elle étudie l'amendement CL1056 de la commission des Affaires économiques.

M. le rapporteur. Je souhaite le retrait de cet amendement, déjà satisfait car le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) fait l'objet d'une procédure d'adoption conjointe avec le préfet, contrairement aux schémas qui seront intégrés au SRADDT.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL252 de M. Michel Vauzelle.

Mme Anne-Yvonne Le Dain. En matière de gestion et d'optimisation de la ressource en eau, l'échelon régional s'est affirmé depuis plusieurs années comme pertinent pour organiser les solidarités entre territoires et entre usagers de l'eau pour un meilleur partage de la ressource et une meilleure préservation des aquifères locaux.

Les lois « Grenelle », en confiant aux régions le copilotage des schémas régionaux de cohérence écologique, ont reconnu de fait leur compétence dans le domaine de la biodiversité qui recoupe la thématique de l'eau, notamment avec la mise en œuvre de la trame bleue qui s'appuie essentiellement sur les cours d'eau et les zones humides.

Enfin, plus récemment, la loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, a officiellement désigné la région comme chef de file des compétences « aménagement du territoire » et « biodiversité », qui inclut *a priori* la gestion de la ressource et des milieux aquatiques.

Sur la base de ces arguments, de nombreuses régions françaises ont pris un rôle actif dans le grand cycle de l'eau, devenant ainsi, auprès des agences de l'eau, l'un des partenaires et financeurs les plus importants des politiques de gestion de l'eau par bassins versants.

Or, cette implication des régions, indispensable au succès des politiques publiques du grand cycle de l'eau, est aujourd'hui compromise. En effet, la loi MAPTAM a aussi créé une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), attribuée exclusivement aux communes et aux EPCI à fiscalité propre. Les autres niveaux de collectivités ne pourront plus exercer les missions liées à cette compétence, ni participer à des syndicats mixtes qui l'exercent.

Le présent projet de loi prévoit la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, et avec elle, la fin de la possibilité de financer les opérations liées à des compétences attribuées à d'autres niveaux de collectivités. Les structurations à grande échelle sont pourtant nécessaires car la faible dimension des EPCI ne permet pas de gérer la réalité des réseaux et du cycle de l'eau.

Le risque est grand de voir trente années de gestion globale des milieux aquatiques réduites à néant et l'atteinte des objectifs des directives européennes remises en question par défaut de financement des projets. La taxe GEMAPI prévue par les textes va en effet être difficile à mettre en œuvre compte tenu du contexte économique.

Mme la ministre. Avis défavorable. En l'espèce, la clause de compétence générale ne s'applique pas. Le code de l'environnement en atteste.

M. le rapporteur. Même avis. La compétence en matière d'eau appartient aussi aux communes et à leurs groupements.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL546 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. Je souhaite le retrait de cet amendement. Je comprends son objectif mais, depuis son dépôt, les vérifications opérées ont montré qu'il se heurtait à deux difficultés. En premier lieu, il fait mention du schéma régional des carrières, qui n'intégrera pas le SRADDT car il ne s'agit pas d'un document élaboré par la région mais par le préfet de région, et je ne crois pas que le Gouvernement entende décentraliser cette compétence. En second lieu, il ne me paraît pas très heureux de codifier les anciens schémas voués à disparaître.

Madame Appéré, j'ai suivi une démarche similaire à la vôtre en déposant un amendement qui introduira à l'article 7, relatif aux dispositions transitoires, la liste et les références des schémas que remplace le SRADDT. Je vous encourage à vous y rallier.

M. Michel Piron. Monsieur le rapporteur, pourquoi les préfets de région continueront-ils à élaborer le schéma régional des carrières ?

M. le rapporteur. Le Gouvernement ne souhaite manifestement pas qu'il en soit autrement.

Mme la ministre. Dans l'est ou le nord-est de la France, certains présidents de région ne veulent pas prendre la responsabilité des schémas miniers antérieurs et préfèrent s'en remettre à l'État. Compte tenu de l'ensemble des responsabilités engagées, je pense que celui-ci doit continuer à jouer son rôle.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie, en discussion commune, de l'amendement CL400 de M. Alain Rousset, et les amendements identiques CL1059 de la commission des Affaires économiques, et CL13 de M. Paul Molac.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit d'intégrer dans le champ du SRADDT le document de planification régionale dédié à la biodiversité. Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) deviendra alors un document sectoriel.

M. le rapporteur. Je demande le retrait de ces amendements, qui mettent en place une disposition transitoire qu'il n'est pas souhaitable de codifier. Comme je l'ai indiqué à Mme Appéré, je défendrai un amendement à l'article 7 qui place plusieurs schémas, dont le SRCE, dans le périmètre du SRADDT.

Les amendements sont retirés.

L'amendement CL397 de M. François-Michel Lambert est également retiré.

La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CL468 de M. Michel Piron et CL545 de Mme Nathalie Appéré et l'amendement CL469 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Comme les précédents, ces trois amendements seront satisfaits à l'article 7.

Les amendements sont retirés.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL253 de M. Michel Vauzelle.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL1086 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. Je demande le retrait de cet amendement au profit de l'amendement que je présenterai à l'article 7.

L'amendement est retiré.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de clarification rédactionnelle CL1087 de la commission du Développement durable.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL829 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de limiter les dispositions que doivent respecter les élus régionaux au moment d'élaborer le SRADDT. En effet, si l'article L. 110 du code de l'urbanisme énonce des ambitions générales, il n'en va pas de même de l'article L. 121-1, auquel une référence a été introduite par le Sénat. Visant à encadrer les démarches de réalisation des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, cette référence semble malvenue concernant la rédaction d'un document stratégique d'échelle régionale.

L'amendement laisse en revanche perdurer la référence à l'article L. 146-1, introduite au Sénat par un amendement de Mme Odette Herviaux, qui a trait aux espaces littoraux.

Il intègre également, en tant qu'ambition président à l'élaboration du schéma, le principe d'égalité des territoires au sein de la région.

Enfin, il restaure des dispositions supprimées par le Sénat en indiquant que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire est pourvu d'une carte synthétique et d'un fascicule de règles générales. Celles-ci sont fondamentales puisqu'elles s'imposeront aux documents d'urbanisme, contrairement aux autres dispositions du schéma qui ont une portée indicative.

J'insiste sur l'importance des fascicules qui regrouperont au sein du SRADDT les orientations à caractère prescriptif. Tout ce qui n'y figurera pas n'aura valeur que d'explication ou d'orientation thématique.

Mme la ministre. Les règles générales sont en effet prescriptives, alors que les autres ne servent que d'explication.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, n'ont plus d'objet les amendements CL470 de M. Michel Piron, CL548 de Mme Nathalie Appéré, CL1088 de la commission du Développement durable, CL547 et CL549 de Mme Nathalie Appéré, CL226 de M. Martial Saddier, CL200 de Mme Catherine Vautrin, CL401 de M. Alain Rousset, CL1089 de la commission du Développement durable, CL14 et CL15 de M. Paul Molac, CL42 de Mme Estelle Grelier et CL684 de M. Michel Piron.

La Commission est saisie des amendements identiques CL43 de Mme Estelle Grelier et CL685 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les dispositions proposées ne sont pas cohérentes avec celles que nous venons d'adopter en votant l'amendement CL829.

La Commission rejette les amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement de coordination CL830 du rapporteur.

Puis, elle examine l'amendement CL1103 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il n'est pas vraiment compatible avec l'amendement CL829.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient aux amendements identiques CL44 de Mme Estelle Grelier et CL686 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Défavorable. Pourquoi diminuer la force juridique qu'exerce le SRADDT sur les chartes de parc naturel régional, les plans de

déplacements urbains ou les plans climat-énergie territoriaux ? Il convient de conserver une cohérence : la force juridique du schéma doit être la même pour l'ensemble des documents listés dans la rédaction que nous avons adoptée.

La Commission rejette les amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette également l'amendement CL1104 de la commission du Développement durable.

Puis elle est saisie de l'amendement CL1105 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. Défavorable. Le fait qu'une charte de parc naturel régional soit rédigée par le conseil régional ne garantit pas sa compatibilité avec le SRADDT car ces documents peuvent avoir été conçus à des périodes différentes, par des personnes différentes et sous des majorités différentes. Mieux vaut conserver au SRADDT toute sa force en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, objectif visé par plusieurs amendements.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement de précision rédactionnelle CL1106 de la commission du Développement durable.

Puis elle en vient aux amendements CL1107 et CL1108, de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Il est proposé de supprimer l'opposabilité des SRADDT aux chartes de parcs naturels régionaux.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour les raisons que j'ai exposées précédemment.

La Commission rejette les amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL402 de M. Alain Rousset.

Elle adopte ensuite l'amendement de conséquence CL831 du rapporteur.

En conséquence, l'amendement CL1109 de la commission du Développement durable tombe.

La Commission adopte ensuite l'amendement de conséquence CL832 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte les amendements identiques CL471 de M. Michel Piron, et CL550 de Mme Nathalie Appéré.

En conséquence, l'amendement CL1110 de la commission du Développement durable tombe.

La Commission examine l'amendement CL602 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Il convient que les métropoles figurent dans la liste des personnes et organismes participant de plein droit à l'élaboration du SRADDT.

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

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL833 du rapporteur.

Puis elle est saisie des amendements identiques CL47 de Mme Estelle Grelier et CL472 de M. Michel Piron.

M. Yves Goasdoué. Il s'agit d'améliorer la liste des autorités publiques obligatoirement associées à l'élaboration du projet de SRADDT en y ajoutant les communautés à statut urbain – métropoles, communautés urbaines et d'agglomération –, mais aussi les communautés de communes compétentes en matière de plan local d'urbanisme (PLU).

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dans le cadre de l'élaboration du SRADDT, il est désormais établi que les métropoles seront consultées – nous venons d'adopter un amendement de Mme Appéré en ce sens –, et le projet de loi prévoit que les autorités qui portent des schémas de cohérence territoriale (SCOT) le seront également. En revanche, celles qui mettent en place un PLU sont extrêmement nombreuses : leur consultation par les régions serait longue et risquerait de ralentir considérablement la procédure.

M. Michel Piron. Les communautés de communes sont désormais quelque 1 200 alors qu'à l'origine on en comptait 2 600. Leur nombre s'est donc considérablement réduit, surtout si on le divise par celui des régions.

Vous privilégiez les représentants des SCOT, qui sont souvent des agrégats de collectivités sans compétences opérationnelles, alors que nous voulons mettre en avant les intercommunalités qui agissent. Vous risquez d'installer un dialogue entre théoriciens, tout en vous privant de l'expertise de ceux qui sont confrontés à la traduction sur le terrain des règlements qu'ils élaborent.

Avec notre solution, le nombre n'est pas un problème, contrairement à ce que vous avancez, et la qualité des interlocuteurs sera certainement infiniment plus grande que si nous en restions à votre proposition

Mme la ministre. J'ai déjà indiqué que le SRADDT était opposable au SCOT. Les intercommunalités ont des PLU compatibles avec leur SCOT. J'espère qu'elles travaillent sur le sujet. L'idée est bien d'associer les porteurs des

SCOT à l'élaboration des SRADDT. Les intercommunalités sont, que je sache, parties prenantes du SCOT.

M. le rapporteur. Le risque est bien réel que la concertation soit trop longue d'autant plus que, dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) multipliera le nombre d'intercommunalités compétentes en matière de PLU.

La Commission rejette les amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette également l'amendement CL1111 de la commission du Développement durable.

Elle en vient à l'amendement CL834 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 6, dans sa version adoptée par le Sénat, prévoit d'associer à l'élaboration du schéma une large série d'acteurs institutionnels qui formuleront également un avis une fois le projet arrêté. Les collectivités territoriales infrarégionales s'exprimeront même une troisième fois puisque la conférence territoriale de l'action publique sera également consultée.

Il nous semble inutile de prévoir, comme le fait l'alinéa 41, une troisième voire une quatrième session d'avis. Nous proposons donc de supprimer cette disposition.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL48 de Mme Estelle Grelier, CL473 de M. Michel Piron, CL49 de Mme Estelle Grelier, CL474 de M. Michel Piron, CL202 de Mme Catherine Vautrin et CL1112 de la commission du Développement durable tombent.

La Commission examine l'amendement CL405 de M. Alain Rousset.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) rassemble tous les niveaux d'intervention : elle est l'organe de concertation par excellence. Il serait malvenu de ne pas la consulter au moment d'arrêter un projet de SRADDT.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie des amendements identiques CL134 de M. Paul Molac et CL1113 de la commission du Développement durable.

M. Paul Molac. Pourquoi prévoir un avis spécifique de la CTAP alors que l'ensemble des collectivités ont déjà été consultées ?

M. le rapporteur. Pour la même raison que précédemment, avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Elle en vient à l'amendement CL1114 de la commission du Développement durable.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Cet amendement vise à ramener de quatre à trois mois, comme cela était prévu avant le passage au Sénat, le délai à l'issue duquel l'avis qui n'a pas été rendu est réputé favorable au projet de SRADDT. Cela permettrait d'accélérer la phase d'élaboration.

Mme la ministre. Avis favorable.

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

Elle est saisie des amendements identiques CL16 de M. Paul Molac, CL835 du rapporteur et CL1115 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Nous souhaitons supprimer la disposition introduite au Sénat qui contraindrait la région à proposer un nouveau projet de schéma à un stade avancé de son élaboration si les trois cinquièmes des EPCI et la moitié des départements émettent un avis négatif.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, les amendements CL551 de Mme Nathalie Appéré, CL50 de Mme Estelle Grelier, CL475 de M. Michel Piron, CL51 de Mme Estelle Grelier et CL476 de M. Michel Piron tombent.

La Commission en vient à l'amendement CL1117 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Il s'agit de mieux prendre en compte les observations formulées sur le projet de schéma lors de la phase d'élaboration. Cet amendement s'inscrit dans l'esprit du projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public dont notre commission avait été saisie il y a deux ans.

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

Elle examine l'amendement CL836 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Sénat a adopté un amendement aux termes duquel il revient au conseil régional d'adopter le SRADDT « dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux ».

Cette disposition comporte plusieurs risques. Tout d'abord, il paraît délicat de suivre l'intégralité de la procédure élaborée par le Sénat dans un délai inférieur à un an. Ensuite, selon l'alinéa 61, le conseil régional délibère sur le maintien ou la refonte du schéma « dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux ». Le temps laissé à la consultation et à la conception proprement dite se limite donc à la portion congrue.

Je propose la suppression de cette disposition, qui crée plus de dangers qu'elle n'apporte de solutions.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL87 de M. Paul Molac, CL477 de M. Michel Piron et CL552 de Mme Nathalie Appéré tombent.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL1118 de la commission du Développement durable.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL478 de M. Michel Piron et CL553 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Nous souhaitons limiter le contrôle du SRADDT par le préfet. Il ne doit refuser d'approuver le schéma qu'« en raison de sa non-conformité, en tout ou partie, aux lois et règlements en vigueur ». Son contrôle n'a pas à s'exercer en opportunité.

Mme la ministre. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

La Commission en vient aux amendements identiques CL46 de Mme Estelle Grelier, CL687 de M. Michel Piron et CL1119 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Ces amendements n'ont plus lieu d'être dès lors que nous avons rétabli la notion de « fascicule » qui avait été supprimée par le Sénat.

Les amendements sont retirés.

La Commission examine l'amendement CL1120 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Le Sénat a souhaité que le SRADDT soit révisable lors de chaque renouvellement général des conseils régionaux. La possibilité de réviser un document de planification à chaque échéance électorale constituerait une formule inédite en droit des collectivités territoriales. Nous proposons un retour au texte initial du projet de loi qui met en place une procédure de révision plus classique.

Mme la ministre. Avis favorable.

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

Puis, suivant le même avis, elle adopte l'amendement CL1121 de la commission du Développement durable.

La Commission étudie ensuite l'amendement CL1122 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Par cet amendement, nous proposons que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) reste, à titre transitoire, le document sectoriel de planification en vigueur jusqu'à son intégration dans le SRADDT.

M. le rapporteur. Je suggère que l'amendement soit retiré, car nous examinerons cette question à l'article 7.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL837 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 7 du projet de loi adopté en Conseil des ministres vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance « les mesures de nature législative propres à préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, à en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre ». Il paraît délicat de commander aux conseils régionaux d'entamer la procédure d'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire alors que son contenu doit encore être précisé. Nous proposons donc, par cet amendement, de lier l'entrée en vigueur de l'article 6 à la publication de l'ordonnance prévue à l'article 7.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL1123, CL1124 et CL1125 de la commission du Développement durable tombent.

La Commission examine l'amendement CL606 de Mme Bernadette Laclais.

M. le rapporteur. L'amendement est satisfait sur le fond puisque les comités de massif sont associés à la préparation du SRADDT. Par ailleurs, un schéma ne saurait avoir de vice-président. Je suggère donc que l'amendement soit retiré ; à défaut, j'y serai défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 6 modifié.

Article 6 bis AA [nouveau]
(art. L. 811-7 du code de l'environnement)

Compétence de gestion et de protection de la ressource en eau

Sur l'avis favorable de votre rapporteur et du Gouvernement, votre commission des Lois a adopté deux amendements identiques présentés par MM. Paul Molac et Michel Lesage visant à autoriser les régions à se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement habilite les collectivités territoriales à agir dans les douze domaines suivants relatifs au grand cycle de l'eau :

1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;

2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;

3° L'approvisionnement en eau ;

4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;

5° La défense contre les inondations et contre la mer ;

6° La lutte contre la pollution ;

7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;

8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;

10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;

11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;

12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

L'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a attribué explicitement une partie du cycle de l'eau aux communes. Il prévoit ainsi que « Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° (...). » En revanche, les autres missions demeurent pour l'heure non affectées.

Il est apparu cohérent de confier à la région, collectivité vouée à la planification stratégique et à la coordination des actions locales, la responsabilité de l'animation et de la concertation dans le domaine de l'eau correspondant au 12°.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL433 de M. Michel Lesage et CL670 de M. Paul Molac.

M. Michel Lesage. La loi MAPTAM a attribué au bloc communal la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), en lui affectant cinq des douze missions relatives au grand cycle de l'eau. Cet amendement tend à confier aux conseils régionaux qui le souhaiteraient la mission n° 12, qui consiste à assurer l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, sous réserve, bien entendu, que les conditions hydrographiques et historiques soient réunies. La région exercerait ces attributions en coordination notamment avec le comité de bassin, sans préjudice des compétences des autres collectivités.

M. Paul Molac. J'ajoute que la région Bretagne est une région pilote en matière de politique de l'eau et qu'elle a contribué à la diminution de la teneur des eaux bretonnes en nitrates.

Mme la ministre. Favorable.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ces amendements.

Article 6 bis A [supprimé]

(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

L'article 6 bis A résulte d'un amendement déposé par le sénateur Jean Bizet. Non défendu, il a été repris en séance publique par les rapporteurs de la commission des Lois, MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, et adopté contre l'avis du Gouvernement. Il crée des chartes régionales d'aménagement destinées à préciser les modalités d'application dans chaque région de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral ».

1. L'état du droit

Le 21 janvier 2014, les sénateurs Jean Bizet et Odette Herviaux ont présenté à la commission du développement durable du Sénat les conclusions de leurs travaux sur les modalités d'application de la « loi littoral » et sur les évolutions susceptibles de lui être apportées⁽¹⁾. Selon eux, « la loi Littoral n'est pas une loi de protection de l'environnement. Elle est avant tout **une loi transversale d'aménagement et de mise en valeur des activités**, qui prévoit les excès de l'urbanisme et prend en compte la qualité des eaux littorales. En ce sens, elle peut être considérée comme un texte précurseur en matière développement durable. »

Désormais codifié à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, l'article 1^{er} de la loi énonce des objectifs équilibrés selon lesquels « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». Aussi les quarante-deux articles de la loi concernent-ils de nombreux domaines comme la qualité des eaux⁽²⁾, la gestion du domaine public maritime et fluvial⁽³⁾ ou encore la réglementation des plages⁽⁴⁾. Pourtant, la « loi littoral » est essentiellement connue par le biais des dispositions particulières du code de l'urbanisme qui reposent sur les deux grands principes formulés dans ses articles 3 à 8 : limiter l'urbanisation et la privatisation du front de mer (principe d'accès), et orienter le développement urbain vers l'arrière-pays tout en évitant le mitage (principe de continuité).

Le rapport sénatorial précité dénonce les dispositions de la « loi littoral », leur application par l'administration et leur interprétation par la justice administrative comme sources de difficultés significatives pour les collectivités territoriales, et notamment dans les départements de la Manche, du Var, des Côtes-d'Armor et de la Charente-Maritime. Ses deux auteurs formulent les griefs suivants : une accumulation excessive de normes, une définition du littoral fondée

(1) *Rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du Développement durable, déposé le 21 janvier 2014*

(2) Articles 9 à 17.

(3) Articles 25 à 29.

(4) Articles 30 à 34.

sur les limites communales, une superposition en Corse et autour de grands lacs des prescriptions des lois « littoral » et « montagne », un manque d’investissement de la part de l’administration centrale et une jurisprudence administrative jugée inéquitable.

Sans admettre les critiques exprimées par les sénateurs, il convient d’admettre que la « loi littoral » énonce davantage de grands principes que de prescriptions précises. Pour embrasser l’hétérogénéité des littoraux français, les concepts employés par la loi sont nécessairement vagues. C’est pourquoi elle se limite à énoncer certains principes, comme la préservation des espaces proches du rivage ou des espaces remarquables, qui nécessitent une doctrine d’interprétation co-élaborée par l’administration et les élus des territoires concernés.

La « loi littoral » soumet les collectivités territoriales à une autre difficulté : alors que se multiplient dans tous les secteurs de l’action publique les documents intégrateurs à vocation stratégique, son application demeure cantonnée au cadre communal. Certes, le législateur avait imaginé une coordination très large. La disposition qui figure désormais au quatrième alinéa de l’article L. 146-1 du code de l’urbanisme prévoit que « les directives territoriales d’aménagement (...) sont établies par décret en Conseil d’État après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés. » En pratique, cette possibilité n’a cependant jamais été exploitée : aucune initiative n’a été prise en ce sens par aucun des acteurs concernés.

Conséquence du silence des collectivités, les directives territoriales d’aménagement (DTA) ont été créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire. Prescriptions particulières à certaines parties du territoire, les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l’État. Leur portée juridique est en revanche inchangée : opposables aux documents d’urbanisme de rang inférieur, comme les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d’urbanisme, elles viennent préciser les modalités d’application de la loi⁽¹⁾ et font écran à l’application des lois « littoral » et « montagne ». **Quoique non dénué d’intérêt, le dispositif est demeuré confidentiel⁽²⁾ au point de disparaître en 2010⁽³⁾.** Le dispositif des DTA s’est vu substituer celui des directives territoriales d’aménagement et de développement durable (DTADD), qui ne sont pas directement opposables aux documents

(1) Le Conseil constitutionnel a précisé la valeur des DTA dans sa décision n° 94-358 DC du 29 janvier 1995 : « si les directives territoriales d’aménagement peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci qui ne concernent, selon les termes de la loi que "les modalités d’application des lois d’aménagement et d’urbanisme" ne peuvent conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières ».

(2) Six DTA ont été adoptées sur l’ensemble du territoire, dont quatre DTA littorales : Alpes-Maritimes (décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003), Bouches-du-Rhône (décret n° 2007-779 du 10 mai 2007), estuaire de la Loire (décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006) et estuaire de la Seine (décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006).

(3) Article 13 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, dite loi « Grenelle II ».

d'urbanisme et ne présentent donc pas les mêmes avantages⁽¹⁾. Seul déroge à cette règle le **plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui est, en outre, élaboré par la collectivité territoriale de Corse**⁽²⁾.

La planification territoriale de la mise en œuvre des dispositions de la « loi littoral » pourrait utiliser les schémas de cohérence territoriale (SCoT)⁽³⁾. À l'échelle d'un bassin de population, celui-ci peut identifier les coupures d'urbanisation, les espaces remarquables à protéger et la densité de l'urbanisation à proximité du rivage – autant d'éléments utiles à l'application de la « loi littoral ». En outre, le SCoT présente une dimension intégratrice : il concilie les exigences de documents de rang supérieur généralement sectoriels. Toutefois, le périmètre couvert ne saurait toujours embrasser la totalité d'un littoral et, contrairement aux DTA disparues, un ScoT ne peut faire écran entre une disposition législative et des documents de niveau réglementaire.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

Le dispositif adopté par le Sénat vise à conférer aux collectivités régionales le pouvoir d'adapter aux spécificités locales les prescriptions de la « loi littoral » au moyen d'une « charte régionale d'aménagement ». Le I crée à cette fin un nouveau chapitre IV au sein du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Le **nouvel article L. 114-1** prévoit que les chartes régionales d'aménagement ont un caractère optionnel. Il revient au conseil régional de déterminer si des circonstances locales justifient son élaboration. Ces chartes précisent les modalités de mise en œuvre des dispositions issues de la « loi littoral » ainsi que leur articulation avec celles issues de la « loi montagne ». Elles possèdent un caractère prescriptif au regard des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur⁽⁴⁾ ainsi que, en leur absence, des plans locaux d'urbanisme (PLU)⁽⁵⁾.

Le **nouvel article L. 114-2** indique que le projet de charte régionale d'aménagement est élaboré par le conseil régional, à son initiative ou à l'initiative

(1) Les DTADD peuvent devenir opposable à travers une procédure de projet d'intérêt général (PIG) dans les conditions prévues à l'article L. 113-4 du code de l'urbanisme.

(2) Article I^{er} de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, codifié à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales.

(3) Articles L. 122-1-1 à L. 122-19 du code de l'urbanisme.

(4) L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme indique que « pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détallent et précisent le contenu. » L'article L. 122-17 pose le principe que les dispositions relatives aux schémas de cohérence sont applicables aux schémas de secteur à une exception près (dans le cas d'un schéma qui concerne une seule commune).

(5) Les plans locaux d'urbanisme sont compatibles avec les SCoT aux termes de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Leur compatibilité avec une charte régionale d'aménagement serait donc indirectement assurée par le SCoT dès lors que celui-ci a bien été réalisé.

d'au moins 30 % des communes littorales de la région⁽¹⁾. Sont associés à sa conception et consultés pour avis les départements, les communes ou leurs groupements à fiscalité propre ainsi que les syndicats mixtes compétents pour élaborer un SCoT, le représentant de l'État dans la région, le conseil économique, social et environnemental régional. Les associations locales d'usagers et les associations de protection de la nature et de l'environnement, consultées à leur demande pour la réalisation d'un SCoT, émettent également un avis si elles le souhaitent.

Le projet est soumis à enquête publique⁽²⁾ dans les conditions prévues par le code de l'environnement. Il est ensuite approuvé par le conseil régional sur avis conforme du Conseil national de la mer et des littoraux⁽³⁾. Celui-ci doit être saisi du projet de charte dans un délai de trois ans suivant la décision d'élaboration : c'est donc ce délai qui encadre la totalité de la procédure.

La charte est ensuite mise à disposition du public par voie électronique, dans les préfectures et sous-préfectures, et dans les établissements publics de coopération intercommunale concernés.

Le nouvel article L. 114-3 autorise le conseil régional à déléguer à une structure existante ou à une commission *ad hoc* le soin d'élaborer le projet de charte régionale d'aménagement dans des conditions d'association des collectivités territoriales et de leurs groupements qu'il détermine librement. La seule contrainte exprimée tient à la présence d'un élu local à la tête de la structure délégataire.

Le nouvel article L. 114-4 confie au Conseil national de la mer et des littoraux le soin d'opérer une conciliation entre les dispositions d'une charte d'aménagement régional et les prescriptions d'une directive territoriale d'aménagement, deux documents autorisés par la loi à adapter ses modalités d'application. Le Conseil serait également compétent en cas de conflit entre une charte régionale d'aménagement et un autre document opposable, le schéma de mise en valeur de la mer⁽⁴⁾.

(1) *Sont des communes littorales, au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement « les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; 2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. »*

(2) *L'enquête publique est une procédure préalable aux grandes décisions ou réalisations d'opérations d'aménagement du territoire. Ses principes directeurs ont été présentés à l'occasion du commentaire de l'article 5 du projet de loi.*

(3) *Le Conseil national de la mer et des littoraux a été créé par l'article 168 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Présidé par le Premier ministre, ou par délégation par le ministre chargé de la mer, il comprend 70 membres répartis en cinq collèges (élus, entreprises, syndicats, associations, établissements publics). Le Gouvernement le consulte pour toute décision relative à la politique maritime et littorale de la France ; il est dépourvu de capacité de décision.*

(4) *Les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ont été institués à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre ». Ils ont ensuite été renforcés par la « loi littoral ». Ces documents organisent la compatibilité des usages sur une portion terre-mer : ils précisent la vocation des zones concernées et*

Le **nouvel article L. 114-5** soumet la révision d'une charte régionale d'aménagement à la même procédure que sa conception, sous réserve d'une demande en ce sens plus de deux ans après l'édition du document en cours de validité.

Le **nouvel article L. 114-6** exclut du dispositif la Corse et les régions d'outre-mer. Dans le premier cas existe déjà le **plan d'aménagement et de développement durable de la Corse qui satisfait pleinement les attentes des auteurs de l'amendement**. Dans le second cas, la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des Régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion⁽¹⁾ a conféré au schéma d'aménagement régional une valeur prescriptive ; un de ses chapitres vaut schéma de mise en valeur de la mer.

Le **II** précise que les chartes régionales d'aménagement feront l'objet d'une évaluation environnementale comme, à l'heure actuelle, les SCoT, les PLU et le schéma directeur de la région d'Île-de-France. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas un recensement *a posteriori* des impacts, mais une démarche suivie au cours de l'élaboration du document pour aider à la décision. Elle peut être réalisée par la collectivité en interne, confiée à la maîtrise d'œuvre ou déléguée à un prestataire spécifique. Selon l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme, « le rapport de présentation des documents d'urbanisme (...) décrit et évalue les incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement. Il présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives. Il expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu. Le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision (...). »

Le **III** confère aux chartes régionales d'aménagement un régime juridique semblable à celui des directives territoriales d'aménagement, leur donnant la capacité d'adapter les dispositions du code de l'urbanisme issues de la « loi littoral ». Les charte régionale d'aménagement sont applicables « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et

tranchent les conflits d'usages. Élaborés par l'État en qualité de propriétaire du domaine public maritime sous la forme de décrets en Conseil d'État, ils formulent ses prescriptions sur les espaces terrestres attenants. Leurs effets juridiques sont similaires à ceux d'une DTA et ils ont suscité le même faible engouement : quatre seulement ont été publiés. Ils concernent le bassin de Thau (1995), le bassin d'Arcachon (2004), le golfe du Morbihan (2006) et le Trégor-Goëlo (2007).

⁽¹⁾ Codifiée aux articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du code général des collectivités territoriales.

l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement. »

3. Un dispositif supprimé par votre commission des Lois

L'article 6 bis A a fait l'objet de six amendements de suppression présentés par M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, par Mme Nathalie Appéré, par Mme Catherine Vautrin, par M. Paul Molac, par M. Martial Saddier et par le Gouvernement. Conformément à l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté ces amendements, et supprimé l'article 6 bis A.

La Commission a considéré que la volonté d'assouplir la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, constituait une mauvaise réponse aux difficultés de mise en œuvre résultant, pour les collectivités territoriales, de jurisprudences différentes. Elle a également jugé que la possibilité ouverte à l'article 6 du projet de loi donnait une marge de manœuvre suffisante : pour rappel, les orientations stratégiques contenues dans les SRADDT pourront préciser, pour les territoires littoraux visés à l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme, les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages. Il n'était donc pas nécessaire de prévoir dans un autre dispositif cette faculté d'adaptation en instituant des chartes régionales d'aménagement.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL734 du Gouvernement, CL45 de M. Paul Molac, CL227 de M. Martial Saddier, CL554 de Mme Nathalie Appéré, CL1126 et CL1127 de la commission du Développement durable, tendant à supprimer l'article.

Mme la ministre. Nous proposons de supprimer cet article introduit par le Sénat. La création de chartes régionales d'aménagement du littoral avec force prescriptive ne s'inscrit pas dans l'objectif de réduction du nombre d'outils de planification poursuivi par le Gouvernement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ces amendements.

En conséquence, l'article 6 bis A est supprimé.

Article 6 bis [supprimé]
(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

1. Le dispositif adopté par le Sénat

L'article 6 *bis* résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de MM. Gérard Collomb et Louis Nègre. Le Gouvernement n'a pas sollicité sa suppression en séance publique.

Le II de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », impose de transposer dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) les dispositions pertinentes des chartes des parcs naturels régionaux (PNR) et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée. Cette intégration permet leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme.

Le Sénat a jugé cette exigence excessive au regard de l'obligation de compatibilité entre le SCoT et la charte de PNR. La nature du SCoT n'est pas de réglementer l'usage des sols, mais d'orchestrer une planification stratégique. Par ailleurs, la notion de « dispositions pertinentes » à transposer a été estimée trop imprécise, sujette à interprétation et donc à contentieux.

Enfin, l'opposabilité des dispositions du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire aux SCoT et aux chartes de PNR, prévue à l'article 6 du projet de loi, apporte une garantie de compatibilité des différents documents.

2. Un dispositif supprimé par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a décidé la suppression de l'article 6 *bis* sur la proposition conjointe du Gouvernement et de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Votre rapporteur a souscrit à ces initiatives.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) est venue généraliser la notion de schéma de cohérence territoriale « intégrateur » (SCoT) en supprimant notamment les dispositions du code de l'environnement prévoyant une opposabilité directe aux plans locaux d'urbanisme (PLU) des documents de planification environnementale, notamment les chartes de parcs naturels régionaux. Les conséquences de cette suppression ont été atténuées par l'ajout d'une précision dans le lien de compatibilité entre les chartes de parcs naturels régionaux et les SCoT dans le code de l'urbanisme, le document d'orientation et d'objectifs de ces derniers devant « transposer les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs

délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales ». Cette précision visait à s'assurer que les SCoT jouent véritablement leur rôle intégrateur en transposant les dispositions des chartes ayant une traduction directe dans le règlement et le zonage des PLU, par exemple en matière de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation.

La loi s'est cependant abstenue de créer un lien de conformité entre charte de parc naturel régional et SCoT. Une marge d'interprétation est laissée dans l'élaboration de ces derniers, qui sont astreints à une simple compatibilité.

La disposition dont le Sénat a voté la suppression constitue donc une garantie de la bonne application de la hiérarchie des normes établie dans le code de l'urbanisme par la loi du 24 mars 2014. Sa disparition constituerait une régression majeure pour les parcs naturels régionaux en affaiblissant significativement la portée de leur charte.

*
* * *

La Commission est saisie des amendements identiques CL741 du Gouvernement et CL1128 de la commission du Développement durable, tendant à supprimer l'article.

Mme la ministre. Nous proposons de supprimer l'article 6 bis, lequel tend lui-même à supprimer une précision qui garantit la bonne application de la hiérarchie des normes simplifiée nouvellement établie dans le code de l'urbanisme par la loi ALUR.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ces amendements.

En conséquence, l'article 6 bis est supprimé.

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

L'article 7 édicte les dispositions transitoires destinées à accompagner sans heurt le passage des schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADT) aux nouveaux schémas régionaux d'aménagement et de développement durables du territoire (SRADDT), ce qu'organise l'article 6 du projet de loi.

1. Les dispositions initiales du projet de loi

Le **I** dispose que l’élaboration et la révision d’un SRADT, dès lors qu’elles sont engagées avant la publication de la présente loi, restent soumises aux règles actuellement en vigueur – l’article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État, dite « loi Defferre ».

Le **II** énonce qu’un SRADT en vigueur, ou dont l’élaboration ou la révision a commencé avant la publication de la présente loi, demeure en vigueur jusqu’à son expiration, jusqu’à son abrogation par le conseil régional, ou jusqu’à l’entrée en vigueur d’un SRADDT conforme aux nouvelles exigences légales.

Le **III** commande à l’autorité compétente pour adopter un document de planification, de programmation ou d’orientation voué à intégrer le futur SRADDT de prononcer son abrogation dès ledit SRADDT régulièrement approuvé. Cette disposition permettra d’éviter la persistance de prescriptions contradictoires dans les anciens documents régionaux.

Dans le **IV**, le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par ordonnance sur le fondement de l’article 38 de la Constitution pour, dans un délai de dix-huit mois suivant la promulgation de la présente loi, préciser le contenu du SRADDT, en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre. Le rapport sénatorial souligne qu’il est précisé, dans l’exposé des motifs des motifs du projet de loi, qu’un « temps supplémentaire sera ainsi offert, à la suite de l’examen de ce dispositif par le Parlement, pour en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre. »

Enfin, le **V** prévoit, par cohérence, l’abrogation des articles 34 (sur le schéma régional d’aménagement et de développement du territoire) et 34 *ter* (conférence régionale de l’aménagement et du développement du territoire consultée pendant l’élaboration du SRADT et sur sa mise en œuvre) de la loi n° 83-8 précitée du 7 janvier 1983. Les articles L. 1213-1 à L. 1213-3 du code des transports, relatifs au schéma régional des infrastructures et des transports, sont également abrogés du fait de son intégration dans le SRADDT en vertu de l’article 6 du présent projet de loi.

2. Le dispositif adopté par le Sénat

La commission des Lois du Sénat a approuvé sans modification autre que rédactionnelle les dispositions transitoires édictées aux I, II et III ainsi que les abrogations de cohérence prévues au V.

En revanche, les sénateurs ont supprimé l’habilitation sollicitée par le Gouvernement au IV. En effet, les modalités d’élaboration du schéma et son contenu leur ont semblé suffisamment précisés à l’article 6 du présent projet de loi, et la navette parlementaire parfaitement à même de combler d’éventuelles lacunes sans qu’il soit nécessaire de prévoir une « ordonnance de précaution ». Par

ailleurs, les sénateurs ont estimé malvenu le délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi envisagé par le Gouvernement : les nouvelles régions nées du redécoupage orchestré par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, devraient être opérationnelles dès le 1^{er} janvier 2016. Il serait difficilement justifiable de les contraindre à patienter encore de longs mois avant de pouvoir commencer à élaborer un SRADDT, au seul motif qu'une ordonnance se ferait attendre.

3. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a procédé à l'adoption de quatre amendements à l'article 7.

Un amendement de Mme Nathalie Appéré a transformé, en coordination avec le vote de la Commission à l'article 6 et avec l'avis favorable du rapporteur, la dénomination du « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire » en « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire ».

Deux amendements du rapporteur ont procédé à des harmonisations de nature rédactionnelle.

Enfin, un amendement du rapporteur a restauré l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour édicter les mesures de précision rendues nécessaires par la création du nouveau schéma régional. En effet, si des précisions ont été apportées au cours de la procédure parlementaire quant aux modalités d'élaboration du SRADDT et à ses différents volets, aucune des coordinations liées à l'absorption en son sein de schémas existants n'est prévue par le projet de loi. Il est donc apparu impératif de rétablir l'ordonnance prévue par la version initiale du projet de loi. Votre rapporteur a souhaité profiter de cet amendement pour préciser les références des documents auxquels le SRADDT a vocation à se substituer : les actuels schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), schéma régional de l'intermodalité (SRI), schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et plan régional de prévention des déchets. En outre, votre rapporteur a décidé une réduction du délai imparti au Gouvernement pour publier l'ordonnance, délai ramené de dix-huit mois dans la version initiale à douze mois désormais de façon à assurer une mise en œuvre de la loi peu de temps après le renouvellement des conseils régionaux prévu en décembre 2015.

*

* * *

La Commission examine l'amendement CL555 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit d'un amendement de cohérence, compte tenu de l'adoption de l'amendement défendu tout à l'heure par M. Calmette.

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

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CL838 et l'amendement de précision CL839 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL840 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend, tout d'abord, à rétablir l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réaliser les différentes coordinations et procéder aux évolutions de conséquence rendues nécessaires par la création du SRADDT.

Ensuite, il précise les documents auxquels ce dernier doit se substituer, à savoir l'actuel schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le plan régional de prévention des déchets.

Enfin, en n'octroyant que douze mois de délai au Gouvernement pour produire l'ordonnance au lieu des dix-huit mois demandés dans le projet de loi initial, il permet de s'assurer que le dispositif des SRADDT entrera en vigueur quelques mois seulement après le renouvellement général des conseils régionaux en décembre 2015.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il s'agit de l'amendement, annoncé tout à l'heure, par lequel nombre des préoccupations de nos collègues sont satisfaites.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 7 modifié.

Après l'article 7

La Commission examine l'amendement CL409 de M. Alain Rousset

Mme Colette Capdevielle. Par cet amendement, nous proposons que le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) intervienne désormais à l'échelle régionale.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le CAUE sera utile dans les territoires pour la mise en œuvre des SRADDT. En outre, une des dispositions de votre amendement transfère une recette liée à la taxe d'aménagement et relève à ce titre de la loi de finances.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL1129 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Cet amendement tend à transférer les espaces naturels sensibles aux régions. Je précise que les CAUE ne sont pas concernés et que la taxe d'aménagement n'est pas modifiée. Le rapporteur devrait donc y être favorable...

Mme la ministre. Sagesse.

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

Article 7 bis

(art. L. 751-9 du code de commerce)

Schéma de développement commercial

L'article 7 bis résulte d'un amendement déposé par le sénateur Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues. Non défendu, il a été repris en séance publique par les rapporteurs de la commission des Lois, MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. Il supprime les observatoires départementaux d'équipement commercial et les schémas de développement commercial.

1. La suppression de l'observatoire départemental d'équipement commercial

L'article L. 751-9 du code de commerce dispose que « l'observatoire départemental d'équipement commercial collecte les éléments nécessaires à la connaissance du territoire en matière commerciale (...). Il met ces données à disposition des collectivités locales et de leurs groupements qui élaborent un schéma de développement commercial. » Il a reçu application par le décret n° 2008-1212 du 24 novembre 2008 relatif à l'aménagement commercial.

Pour autant, il semble que le dispositif n'ait pas été mis en œuvre avec diligence. Une question écrite⁽¹⁾ du 5 juillet 2012 relève que « dans de nombreux cas, ces différentes données ne sont plus mises à jour depuis maintenant près de quatre ans et ne sont donc pas accessibles. Il s'ensuit un déficit en informations qui ne permet pas aux membres des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) d'apprécier pleinement l'impact des projets d'implantation commerciale qui leur sont présentés ainsi que l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerces. » Il est significatif que la question n'ait pas reçu de réponse.

(1) Question écrite n° 23880 de M. Jean-Pierre Sueur publiée dans le Journal officiel – Sénat du 5 juillet 2012, p. 1445.

Les sénateurs présents en séance publique lors de l'adoption de l'amendement ont fait état de leur volonté de simplifier le droit en supprimant l'article L. 751-9 du code de commerce.

2. La suppression du schéma de développement commercial

Le schéma de développement commercial n'est mentionné à l'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme que pour exiger sa compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Document informatif qui rassemble des informations sur l'activité commerciale et son environnement économique, sa définition réglementaire figure aux articles R. 751-18 à R. 751-20 du code de commerce. Il peut être élaboré par la commune, l'établissement public de coopération intercommunale ou le département.

Sa suppression a été explicitement préconisée par le Conseil d'État : « Les schémas de développement commercial pourraient être intégrés aux SCoT, puisque depuis la loi Grenelle II, ceux-ci fixent "les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces" et les zones d'aménagement commercial. ⁽¹⁾ » Le Sénat a approuvé l'analyse du Conseil d'État sur ce point.

3. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Sur l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à supprimer le premier alinéa de l'article 7 bis, celui-ci mettant fin aux observatoires départementaux d'équipement commercial.

Or ceux-ci ont déjà été supprimés par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. En effet, l'article 46 de cette loi réécrit entièrement l'article L. 751-9, supprimant ainsi les ODEC, pour les remplacer par le nouveau dispositif « d'observation de l'aménagement commercial ».

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL736 du Gouvernement.

Mme la ministre. Il s'agit de supprimer les observatoires départementaux d'équipement commercial (ODEC), rétablis par le Sénat et dont je rappelle qu'ils avaient déjà été supprimés par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

(1) Conseil d'État, rapport annuel 2013, « Le droit souple », Proposition 3.2.4, « Rationaliser le recours aux schémas et documents de programmation », p. 157.

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

Puis elle adopte l'article 7 bis modifié.

Article 7 ter [nouveau]

(art. L. 214-12-2 du code de l'éducation)

Compétence de formation des enseignants en langue régionale

Introduit par votre commission des Lois à l'initiative de M. Paul Molac, cet article donne compétence à la région en matière de définition des filières de formation professionnelle des enseignants et futurs enseignants en langue régionale, sous réserve d'une concertation avec les rectorats et les universités. Il introduit pour ce faire un nouvel article L. 214-12-2 au sein du chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code de l'éducation, relatif aux compétences des régions en matière d'éducation.

Votre rapporteur avait délivré un avis défavorable à l'amendement, jugeant que l'article L. 6121-1 du code de l'éducation donne déjà une base légale suffisante à l'organisation de telles formations. Cet article dispose en effet que « la région est chargée de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ». La collectivité régionale peut donc librement organiser des cours en langues régionales si elle le souhaite, à destination de tous les publics intéressés et des enseignants le cas échéant.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL516 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement tend à confier à la région une compétence directe en matière de définition des filières de formation professionnelle des enseignants en langue régionale. En effet, non seulement nous manquons d'enseignants, mais la région joue déjà un rôle important en ce domaine : d'une part, en subventionnant des organismes de formation et, d'autre part, en accordant parfois des bourses – c'est notamment le cas de la région Bretagne. La région est la seule collectivité capable d'organiser cette formation.

M. le rapporteur. L'amendement de M. Molac est satisfait, car la région est compétente en matière de formation professionnelle, et elle a d'ores et déjà la possibilité d'organiser des cours de langue, y compris de langue régionale. En outre, il est probable que l'éducation nationale dispose de ses propres équipes de formation, et rien ne l'empêche de conclure un conventionnement avec une collectivité régionale si le besoin s'en fait sentir. Je suggère donc à M. Molac de retirer son amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Paul Molac. En réalité, la situation actuelle n'est absolument pas satisfaisante, puisque nous avons beaucoup de difficultés à recruter des enseignants bilingues : d'aucuns nous accusent même de les « braconner ». Cet amendement ne me paraît pas superfétatoire. Je le maintiens donc.

La Commission adopte l'amendement.

Article 8

(art. L. 1221-2, L. 3111-1, L. 3111-2, L. 3111-7, L. 3111-8, L. 3111-9, L. 3111-10 et L. 5431-1 du code des transports, section 2 du chapitre III du titre I^{er} du livre II, section 5 [nouvelle] du chapitre IV du titre I^{er} du livre II, art. L. 213-11, L. 213-12, L. 214-18 [nouveau], L. 214-19 [nouveau] du code de l'éducation, art. L. 3321-1, L. 3542-1, L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. L. 8221-6 du code du travail)

Transfert de la compétence des transports routiers non urbains et des transports scolaires des départements aux régions

Dans sa rédaction initiale, cet article visait à **transférer des départements aux régions la compétence d'organisation et de gestion des transports routiers non urbains et des transports scolaires**. S'il a approuvé le transfert des compétences relatives aux transports routiers non urbains, le Sénat a supprimé les dispositions relatives à la régionalisation des transports scolaires.

1. Les compétences actuelles des départements en matière de transports non urbains et de transports scolaires

Les collectivités territoriales compétentes pour organiser et gérer les transports publics sont qualifiées par le code des transports d'« autorités organisatrices des transports » (AOT)⁽¹⁾.

Dans les zones urbaines, les transports publics sont organisés au sein de « périmètres de transports urbains » (PTU)⁽²⁾. Les autorités organisatrices des **transports urbains** sont les communes et leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport⁽³⁾.

Les **transports non urbains** – ou « interurbains » – relèvent quant à eux de la compétence des départements et des régions⁽⁴⁾. Les conseils départementaux disposent d'une compétence de droit commun pour les gérer : en application de l'article L. 3111-1 du code des transports, « les services non urbains, réguliers et à la demande, sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national ». Au contraire, les services réguliers non urbains « d'intérêt

(1) Articles L. 1221-1 et suivants du code des transports.

(2) Articles L. 1231-3 et suivants du code des transports.

(3) Article L. 1231-1 du code des transports.

(4) La coordination entre les deux types de transports (urbains et non urbains) est notamment assurée par la reconnaissance du « cabotage » au sein des périmètres de transports urbains : lorsqu'une liaison routière départementale entre dans un PTU ou le traverse, les dessertes locales à l'intérieur de ce périmètre sont créées ou modifiées en accord avec l'autorité organisatrice des transports urbains (article L. 3111-4 du code des transports).

régional », c'est-à-dire ceux qui concernent au moins deux départements⁽¹⁾, relèvent des conseils régionaux, en application de l'article L. 3111-2 du même code. Quant aux liaisons d'« intérêt national », régies par l'article L. 3111-3 du même code des transports, elles sont en pratique peu nombreuses⁽²⁾.

Les dépenses consacrées par les départements aux transports non urbains sont estimées à près d'un milliard d'euros par an (hors Île-de-France).

Les **transports scolaires**, quel que soit le niveau d'enseignement concerné, relèvent de la compétence des départements s'ils n'entrent pas dans un PTU⁽³⁾. Dans le cas contraire, c'est l'autorité organisatrice urbaine qui est compétente – même si elle peut, par convention, déléguer tout ou partie de ses attributions au département⁽⁴⁾.

Les départements dépensent en moyenne 1,6 milliard d'euros chaque année au titre des transports scolaires : environ un milliard d'euros pour financer les lignes routières spécialement créées pour desservir les établissements d'enseignement (« services à titre principal scolaire ») et environ 600 millions d'euros consacrés à la prise en charge des compensation tarifaires versées aux opérateurs des lignes régulières classiques (« services réguliers ordinaires »).

La région Île-de-France déroge à l'ensemble des règles qui précèdent. Le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)⁽⁵⁾ y organise les services de transports publics réguliers de personnes, peut y organiser des services de transport à la demande et est responsable des transports scolaires⁽⁶⁾. Dans ce dernier domaine, le STIF peut déléguer ses attributions aux départements, qui peuvent à leur tour, par convention, les déléguer en tout ou partie à d'autres collectivités territoriales, d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé⁽⁷⁾.

(1) *L'article 30 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes précise qu'il s'agit des services réguliers non urbains qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région et qui sont inscrits au plan régional (plan mentionné à l'actuel article L. 3111-2 du code des transports). Peuvent également avoir le caractère de services d'intérêt régional les services routiers de substitution des services ferroviaires régionaux, effectués sur le réseau ferré national à l'intérieur d'un département (article 29 du même décret).*

(2) *Il s'agit principalement de quelques lignes routières entre l'Île-de-France et la Picardie. Il peut également s'agir de liaisons sur lesquelles l'État a autorisé le « cabotage » de services routiers internationaux en application de l'article L. 3421-2 du même code (« l'État peut autoriser, pour une durée déterminée, les entreprises de transport public routier de personnes à assurer des dessertes intérieures régulières d'intérêt national, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs, à condition que l'objet principal de ce service soit le transport de voyageurs entre des arrêts situés dans des États différents »).*

(3) Article L. 3111-7 du code des transports.

(4) Article L. 3111-9 du code des transports.

(5) *Le STIF est un établissement public, constitué entre la région Île-de-France, la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne, chargé de l'organisation du transport public de personnes en Île-de-France (article L. 1241-8 du code des transports).*

(6) Article L. 3111-14 du code des transports.

(7) Article L. 3111-15 du code des transports.

2. Le texte initial du projet de loi : un transfert à la région des transports non urbains et des transports scolaires

Dans le projet de loi déposé au Sénat, le Gouvernement proposait, par le présent article, de transférer des départements aux régions la compétence d'organisation et de gestion des transports routiers non urbains (à compter du 1^{er} janvier 2017) et des transports scolaires (à compter du 1^{er} septembre 2017).

En matière de transports non urbains, l'objectif est d'unifier au profit de la région une compétence aujourd'hui partagée avec le département – et parfois exercée en commun, au moyen de structures telles que des syndicats mixtes. Selon l'étude d'impact, cette unification permettrait la réalisation d'économies d'échelle et une meilleure coordination des transports sur le territoire régional. En cela, le présent article prolonge la loi « MAPTAM » de 2014, qui a consacré la région en qualité de chef de file pour l'exercice des compétences relatives à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports⁽¹⁾ et créé des schémas régionaux de l'intermodalité (SRI)⁽²⁾.

Le transfert des compétences liées aux transports scolaires accompagnerait d'autant plus logiquement cette évolution que la gestion des collèges pourrait être confiée à l'échelon régional, en application de l'article 12 du présent projet de loi (article supprimé au Sénat).

Les modifications proposées par le Gouvernement sont conformes aux orientations qu'avait retenues en 2008 la mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présidée par M. Jean-Luc Warsmann, alors Président de votre commission des Lois, et dont les rapporteurs étaient MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas : « dès lors que les régions se voient reconnaître une compétence globale en matière d'enseignement secondaire, il serait plus cohérent de leur attribuer la compétence relative aux transports scolaires et, plus généralement, l'organisation des transports terrestres »⁽³⁾.

(1) Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 3 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »).

(2) Articles L. 1213-3-1 et suivants du code des transports, issu de l'article 6 de la loi « MAPTAM » précitée. Le SRI coordonne à l'échelle régionale, en l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. Il définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange. Il prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants. Le SRI a vocation à être intégré au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévu à l'article 6 du présent projet de loi.

(3) Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, n° 1153, octobre 2008, p. 79. Voir également infra le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi.

Les 1° à 4° du I du présent article procèdent, dans le code des transports, au transfert à la région des compétences en matière de transports routiers non urbains.

L'article L. 3111-1 du code des transports serait modifié afin de prévoir – hors Île-de-France – la compétence de la région en matière d'organisation des services non urbains, réguliers ou à la demande. À l'image des règles régitant aujourd'hui la compétence des départements, ces services seraient assurés par la région elle-même ou par une entreprise, publique ou privée, avec laquelle la région aurait passé une convention à durée déterminée. La région pourrait déléguer cette compétence à toute autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre, selon les modalités fixées à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de cette nouvelle compétence, la région serait chargée de l'élaboration du plan régional des services réguliers et des services à la demande, plan qui relève aujourd'hui de la compétence des départements. Ce plan serait soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), créée par la loi « MAPTAM » à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. Ce plan pourrait être consulté par voie électronique, dans les conditions prévues au II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, relatif à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Par coordination, seraient modifiés les articles L. 1221-2 et L. 1231-6 du code des transports, tandis que serait abrogé l'article L. 3111-2 du même code.

Dans la version initiale du projet, les **5° à 8° du I** procèdent, dans le **code des transports, au transfert à la région des compétences en matière de transports scolaires**.

L'article L. 3111-7 du code des transports affirmerait désormais la compétence de la région pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires. Comme le département aujourd'hui, la région pourrait consulter les conseils départementaux de l'éducation nationale⁽¹⁾.

Serait également supprimé l'article L. 3111-10 du même code, qui prévoit les conditions dans lesquelles la région peut, en passant une convention avec le département, participer au financement des frais de transport individuel des élèves : ce financement relèverait désormais du seul niveau régional.

Dans les périmètres de transports urbains, l'autorité organisatrice urbaine (commune, groupement de communes, syndicat mixte de transport, métropole de

(1) Les conseils départementaux de l'éducation nationale sont des organes consultatifs composés de représentants des communes, départements et régions, des personnels et des usagers (article L. 235-1 du code de l'éducation).

Lyon) demeurerait compétente. C'est alors avec la région – et non plus le département – que serait passée une convention définissant les conditions de financement des services de transports scolaires dans le périmètre concerné (article L. 3111-8 du code des transports). L'autorité organisatrice des transports urbains pourrait également, par convention, déléguer tout ou partie de ses attributions à la région – au lieu du département aujourd'hui⁽¹⁾.

En application de l'article L. 3111-9 du code des transports, en milieu urbain comme partout ailleurs, il demeurerait possible à l'autorité compétente de déléguer, partiellement ou totalement, ses attributions à toute autre collectivité territoriale, à un groupement de collectivités, à un syndicat mixte, à un établissement d'enseignement, à une association de parents d'élèves ou à une association familiale.

Le **II** du présent article, dans la version initiale, tire les conséquences, dans le **code de l'éducation**, du transfert à la région des compétences relatives aux transports scolaires (nouveaux articles L. 214-18 et L. 214-19).

Le **III** du présent article procède aux coordinations nécessaires dans le **code général des collectivités territoriales**, afin d'inscrire les charges liées à l'organisation des transports scolaires parmi les dépenses obligatoires des régions (article L. 4321-1), y compris pour le Département de Mayotte, qui exerce à la fois les compétences d'un département et d'une région (article L. 3542-1).

Le **IV** du présent article modifie par coordination l'article L. 8221-6 du **code du travail**, relatif au travail dissimulé par sous-traitance.

Le **V** prévoit que chaque région bénéficiaire du transfert de compétences prévu au présent article succède aux départements dans l'ensemble de leurs droits et obligations à l'égard des tiers.

Le **VII** fixe la **date d'entrée en vigueur** des transferts de compétence : au 1^{er} janvier 2017 pour les transports routiers non urbains ; au 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires.

Les conséquences des transferts de compétences prévus au présent article sur les agents publics territoriaux et sur les budgets des collectivités territoriales sont réglées, respectivement, par le II de l'article 35 et par le V de l'article 37 du présent projet de loi.

(1) Article L. 3111-9 du code des transports.

3. Les modifications apportées par le Sénat : un transfert à la région limité aux seuls transports réguliers non urbains

a. L'approbation, avec modification, des dispositions relatives aux transports routiers non urbains

Le Sénat a approuvé le transfert aux régions des compétences des départements en matière de transports routiers non urbains.

Plusieurs modifications ont cependant été apportées au dispositif initialement proposé par le Gouvernement.

En premier lieu, sur proposition de M. Pierre-Yves Collombat, la commission des Lois du Sénat a supprimé la disposition prévoyant que la région pourrait déléguer sa nouvelle compétence à toute autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre⁽¹⁾. Cette disposition est apparue redondante avec le droit en vigueur, qui permet déjà à une collectivité territoriale de déléguer « à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire » (article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales).

En deuxième lieu, également sur proposition de M. Pierre-Yves Collombat, **le Sénat a limité le transfert aux régions aux seuls transports réguliers, conservant ainsi aux départements la compétence en matière de transports à la demande** (article L. 3111-1 du code des transports). Ces derniers ne fonctionnent que sur réservation, sans itinéraire fixe ni horaire régulier, au moyen généralement de voitures ou de minibus : ils sont particulièrement adaptés dans les territoires périurbains et ruraux, où la demande de transport est souvent diffuse et où les lignes régulières sont peu efficaces⁽²⁾. Le Sénat a considéré qu'en raison de sa plus grande proximité avec ces territoires, le conseil départemental devait continuer à exercer cette compétence. Le transfert aux régions prévu au présent article ne porterait donc plus que sur les transports non urbains réguliers.

En troisième lieu, à l'initiative des rapporteurs de la commission des Lois, **le Sénat a complété le présent article, afin de préserver la compétence des syndicats mixtes de transports déjà existants, chargés des transports tant urbains que non urbains**. Les débats en séance publique indiquent qu'il s'agissait ainsi d'éviter le transfert à la région Rhône-Alpes des compétences détenues par le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

(1) Alinéa 6 du texte initial du projet de loi.

(2) L'article 26 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 précité définit les services publics à la demande de transport routier de personnes comme des « services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance, et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est fixée à quatre places, y compris celle du conducteur ». À l'inverse, les services réguliers de transport sont ceux « offerts à la place dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance » (article 25).

Toutefois, outre que le présent article permettrait à la région de déléguer à un syndicat mixte sa compétence en matière de transports non urbains, l'objectif poursuivi par les sénateurs apparaît d'ores et déjà satisfait par l'article 21 de l'ordonnance n° 2014-1543 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon. Cet article dispose en effet que le syndicat mixte chargé de coordonner, d'organiser et de gérer les services de transports collectifs urbains de la métropole de Lyon ainsi que les services de transports collectifs réguliers non urbains du département du Rhône se substitue, en qualité d'autorité organisatrice des transports, à compter du 1^{er} janvier 2015, aux autres syndicats mixtes existants, compétents pour de tels transports dans le département du Rhône et l'agglomération lyonnaise, dans l'ensemble de leurs biens, droits et obligations à l'égard des tiers, ainsi que dans tous leurs actes, contrats de travail et délibérations.

En quatrième lieu, à l'initiative du Gouvernement, **le Sénat a exclu du transfert aux régions les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires** (article L. 3111-1 du code des transports). Il a paru souhaitable de laisser aux départements, par ailleurs compétents en matière d'action sociale et de solidarité, le soin d'organiser ces services⁽¹⁾.

En dernier lieu, sur proposition de Mme Odette Herviaux, **les transports maritimes réguliers visant la desserte des îles françaises seraient transférés des départements aux régions** (article L. 5431-1 du code des transports). L'objectif est de renforcer cette compétence en la confiant à un niveau de collectivité territoriale plus à même de contribuer au maintien de la continuité territoriale, au moyen notamment des financements européens dédiés à l'insularité. Comme aujourd'hui, dans le cas où l'île fait partie du territoire d'une commune du continent, c'est cette dernière qui demeurerait compétente pour organiser sa desserte régulière.

b. Le rejet du transfert à la région des transports scolaires

Le Sénat a supprimé l'ensemble des dispositions prévoyant le transfert à la région des compétences des départements en matière de transports scolaires.

La commission des Lois et la commission de la Culture du Sénat ont estimé que les conseils départementaux étaient aujourd'hui mieux à même d'exercer une telle compétence de proximité. En outre, le transfert de cette compétence aux régions – *a fortiori* dans celles dont le périmètre a été élargi par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral – obligierait à une difficile convergence tarifaire, moins d'un tiers des conseils

(1) L'article R. 213-3 du code de l'éducation dispose d'ailleurs que les frais de déplacement des élèves handicapés qui ne peuvent utiliser les moyens de transport en commun en raison de la gravité de leur handicap sont pris en charge par le département.

départementaux ayant mis en place une politique de gratuité des transports scolaires.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois : un plein transfert aux régions des transports routiers non urbains et des transports scolaires

Sur proposition du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, **votre commission des Lois a rétabli en quasi-totalité les transferts de compétences aux régions** (hors Île-de-France) proposés dans la version initiale du projet de loi.

En matière de transports routiers non urbains, votre Commission a ainsi **rétabli le transfert à la région des transports à la demande (TAD)**, ainsi que la disposition prévoyant expressément **la possibilité de déléguer** les nouvelles compétences régionales en matière de transports à une autre collectivité territoriale ou à un EPCI à fiscalité propre.

La commission des Lois a, par ailleurs, approuvé les autres dispositions de l'article tel qu'adopté au Sénat, en particulier :

- le maintien au département du transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Il apparaît nécessaire de respecter les compétences des conseils départementaux en la matière, en lien avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), qui doivent demeurer un guichet unique pour toutes les démarches liées aux situations de handicap ;

- le maintien de la compétence, de droit, des syndicats mixtes de transports déjà existants, lorsqu'ils sont chargés à la fois des transports urbains et non urbains ;

- le transfert aux régions des transports maritimes réguliers desservant les îles.

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a assuré la coordination entre le présent article et le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Serait insérée à l'article L. 3111-1 du code des transports une référence aux dispositions prévues à l'article 3 du projet de loi pour la croissance et l'activité, qui libéralisent les transports par autocar (nouvel article L. 3111-17 et article L. 3421-2 modifié du code des transports).

Enfin, votre commission des Lois a **rétabli les dispositions transférant les transports scolaires aux régions, à compter du 1^{er} septembre 2017**⁽¹⁾. Au maintien des compétences du département, la Commission a ainsi privilégié la

(1) À la différence des autres transferts de compétences prévus au présent article, qui entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

création, au profit de la région, d'un bloc de compétences relatives aux transports – bloc ayant d'ailleurs vocation à être complété par la suppression des lignes ferroviaires relevant des départements (**article 8 bis nouveau** du présent projet).

Le dispositif retenu reprend celui initialement proposé dans le projet de loi, à cette différence près qu'il préserve la capacité pour les **régions de participer au financement des frais de transport individuel des élèves** (article L. 3111-10 du code des transports, que la version initiale du présent article tendait à abroger).

Votre rapporteur souligne que la question des transports scolaires peut être **déconnectée de celle de la gestion des collèges**. D'une part, les transports scolaires concernent l'ensemble des élèves, quel que soit le niveau d'enseignement. D'autre part, l'objectif d'une gestion des transports scolaires en cohérence avec l'organisation des lignes régulières de transport plaide pour la constitution d'un bloc de compétences au profit de la région, quand bien même la gestion des collèges demeurerait confiée aux départements (voir l'article 12 du présent projet).

*
* *

La Commission examine l'amendement CL777 du Gouvernement.

Mme la ministre. Nous comprenons la volonté des parlementaires de maintenir une organisation locale des transports à la demande, mais ceux-ci sont parfois inclus dans des appels d'offres concernant le transport interurbain. C'est pourquoi nous proposons, avec cet amendement et les amendements suivants, de rétablir la possibilité pour la région d'exercer la compétence des transports à la demande, tout en lui permettant de déléguer cette compétence à une autre collectivité s'il apparaît plus pertinent qu'elle soit exercée à un échelon territorial inférieur.

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

Puis elle examine l'amendement CL841 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec le projet de loi pour la croissance et l'activité, en cours d'examen par notre assemblée.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte, suivant l'avis favorable du rapporteur, les amendements de cohérence identiques CL778 du Gouvernement et CL690 de M. Michel Piron.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL783 de M. Alain Rousset et CL786 de M. Paul Molac.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit de rétablir le transfert des départements aux régions de l'entièvre compétence en matière de transports interurbains et de transports scolaires.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Ces amendements visent en réalité à supprimer la disposition, introduite par le Gouvernement au Sénat, qui laisse au département la compétence en matière de service de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. La question est délicate. En effet, s'il est nécessaire d'appliquer autant que possible les solutions de droit commun aux personnes handicapées, il apparaît souhaitable, en l'espèce, de laisser aux départements, par ailleurs compétents en matière d'action sociale, le soin d'organiser ces services spécifiques.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CL784 de M. Alain Rousset et CL787 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'adoption de ces amendements pourrait entraîner la disparition d'organismes très importants, tels que le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) dans la métropole de Lyon.

M. Paul Molac. Il est pourtant précisé dans notre amendement que « la région peut maintenir une délégation de compétence à un syndicat mixte ».

M. le rapporteur. Cette délégation serait facultative, alors qu'elle est de plein droit dans le texte du Sénat. J'ai cité le cas du SYTRAL, syndicat mixte qui organise les transports dans l'ensemble de la métropole lyonnaise. Si votre amendement était adopté, la région pourrait décider de lui retirer sa délégation de compétence, ce qui ne sera pas possible si l'on s'en tient au texte du Sénat.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle adopte successivement l'amendement CL779 du Gouvernement et l'amendement rédactionnel CL842 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL780 du Gouvernement, CL785 de M. Alain Rousset et CL788 de M. Paul Molac.

Mme la ministre. Il s'agit de permettre à la région de déléguer l'ensemble de ses compétences en matière de transport.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'amendement CL691 de M. Michel Piron tombe.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL781 du Gouvernement.

Puis elle examine en discussion commune l'amendement CL782 du Gouvernement et les amendements identiques CL410 de M. Alain Rousset et CL508 de M. Paul Molac.

Mme la ministre. Il s'agit de confier la compétence en matière de transport scolaire aux régions, tout en leur permettant de la déléguer.

M. le rapporteur. J'invite Mme Capdevielle et M. Molac à retirer leurs amendements au profit de celui du Gouvernement, qui est plus complet.

Les amendements CL410 et CL508 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL782.

Puis elle examine l'amendement CL692 de M. Michel Piron.

M. Le rapporteur. Avis défavorable. Nous avons rejeté un amendement similaire il y a quelques instants.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL1073 de la Commission des Affaires culturelles.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles. Il s'agit de rétablir le transfert aux régions de la compétence en matière de transport scolaire dans les conditions prévues par le projet de loi initial, avec la faculté de déléguer cette compétence à une liste d'autorités organisatrices secondaires à laquelle nous ajoutons opportunément le département.

M. le rapporteur. Cet amendement est satisfait, compte tenu de l'adoption de l'amendement CL782.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL758 du Gouvernement.

Mme la ministre. Il s'agit de compléter le dispositif proposé dans les amendements précédents du Gouvernement.

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

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

Après l'article 8

La Commission examine l'amendement CL18 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement tend à donner des capacités financières aux régions, puisqu'elles sont notamment chargées du transport multimodal, en augmentant la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Je demande que l'amendement soit retiré. Il s'agit d'une mesure fiscale relevant de la loi de finances. Le même amendement, déposé par M. Dantec, a été rejeté par le Sénat.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL412 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit de supprimer la compétence relative à l'organisation des services de transport ferroviaire des départements.

M. le rapporteur. Je demande également le retrait de l'amendement. L'amendement CL706 du Gouvernement va dans le même sens, mais avec un délai transitoire qui permettra de recenser les lignes et de faire un état des lieux prévenant toute rupture dans la gestion du trafic.

L'amendement est retiré.

Article 8 bis [nouveau]

(art. L. 2112-1 du code des transports)

**Transfert des départements aux régions des transports ferroviaires
d'intérêt local**

Introduit par votre commission des Lois, à l'initiative du Gouvernement, cet article tend à transférer aux régions la gestion des transports ferroviaires d'intérêt local.

Comme l'a exposé le Gouvernement, **un petit nombre de voies ferrées, souvent consacrées au fret, relèvent actuellement de la responsabilité des départements :**

– soit en application de l'article L. 2112-1 du code des transports, qui dispose que les départements sont compétents pour créer ou exploiter des « infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local » ;

– soit au titre de conventions, passées au XIX^e siècle, ayant survécu à la nationalisation progressive du réseau ferroviaire.

Aujourd’hui, la qualité d’autorités organisatrices des transports ferroviaires des régions leur a permis de développer une compétence importante en la matière, tandis que les départements n’ont pas toujours les ressources suffisantes pour gérer les voies qui restent dans leur domaine d’attribution. Depuis la réforme ferroviaire du 4 août 2014⁽¹⁾, les régions ont, en outre, obtenu le droit de créer et d’exploiter des lignes ferroviaires « d’intérêt régional » (article L. 2112-1-1 du code des transports).

L’article 8 du projet de loi unifiant au profit de la région la compétence en matière de transports routiers, il paraît cohérent d’en faire de même – là aussi hors des périmètres urbains – en matière de transports ferroviaires.

En ce sens, le présent article prévoit de transférer, à titre gratuit, les infrastructures ferroviaires et autres biens afférents des départements à la région, à condition que celle-ci « envisage (...) la continuité ou la reprise de l’exploitation » en question. La région se substituerait au département dans l’ensemble des droits et obligations correspondants, « à l’exception de ceux afférents à des dommages constatés avant la date du transfert et à des impôts ou taxes dont le fait générateur est antérieur à cette même date ».

En conséquence, serait abrogé l’article L. 2112-1 du code des transports, qui prévoit la compétence des départements en matière de transports ferroviaires d’intérêt local. Toutefois, afin d’éviter toute rupture de continuité dans la gestion des infrastructures concernées, la date d’effet de cette abrogation serait reportée à une date ultérieure, fixée par **décret en Conseil d’État**, au plus tard dix-huit mois après la promulgation de la loi résultant du présent projet.

Le Gouvernement a également souligné la nécessité de « faire face aux cas particuliers que les recensements à mener dans chaque département ne manqueront pas de mettre à jour », ainsi que d’inventorier les dispositions législatives, parfois anciennes, qu’il convient d’abroger⁽²⁾. Pour ces raisons, le présent article prévoit qu’une **ordonnance**, prise dans le même délai de dix-huit mois, précisera les modalités juridiques de ce transfert de compétences aux régions.

*
* * *

La Commission examine ensuite l’amendement CL706 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la compétence des départements pour créer ou exploiter des lignes de transport ferroviaire, mais avec

(1) Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

(2) L’abrogation de l’article L. 2112-1 du code des transports devra notamment conduire à supprimer les références à cet article aux articles L. 2311-1, L. 2331-1 et L. 2341-1 du même code.

les dispositions transitoires que j'ai évoquées, qui permettent de sécuriser ce transfert. Avis favorable.

M. Dominique Bussereau. Je m'oppose fermement à l'amendement. La présence des départements est le seul moyen de conserver des lignes capillaires, permettant d'alimenter le réseau de fret. Cette mesure conduirait à diminuer encore la part du fret ferroviaire dans l'intermodalité au bénéfice de la route, ce qui est assez scandaleux.

Par ailleurs, elle est incohérente, dans la mesure où nous sommes en train de signer, sous l'autorité des préfets de région, des contrats de plan État-région dans lesquels on demande aux départements des efforts en matière ferroviaire parfois plus élevés que ceux des régions et de l'État.

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 8

Elle en vient à l'amendement CL378 de M. Dominique Bussereau.

M. Dominique Bussereau. Au fil des années, les trains express régionaux (TER) ont été transférés aux régions et le transport ferroviaire régional a progressé d'environ 34 % en dix ans, mais les coûts ont augmenté de 90 %, alors qu'au même moment l'Allemagne voyait son transport ferroviaire régional augmenter de 45 % avec une diminution des coûts de 34 %, en raison de l'autorisation donnée aux *Länder* de s'ouvrir à la concurrence. Les entreprises françaises, en particulier les filiales de la SNCF, sont parmi les premiers opérateurs privés en Allemagne ayant réussi à faire baisser ce coût, ainsi que les prix pour les clients, et à augmenter la part modale du ferroviaire, alors qu'elle diminue en France.

Les présidents de région ont deux langages sur le sujet : un, privé, en faveur de la concurrence, et un autre, public, en sa défaveur. Nous sommes persuadés que, après les élections régionales, beaucoup de régions voudront instaurer la concurrence. En tout cas, on ne peut être à la fois pour le développement du transport public et du ferroviaire, et maintenir le monopole de la SNCF, ainsi que ses prix, qui font la honte et la colère de l'Association des régions de France (ARF). Comme nous avons des délégations de service public (DSP) dans nos villes pour le transport public, je propose que les régions puissent en prévoir aussi et qu'on puisse choisir librement son opérateur ferroviaire.

M. le rapporteur. Nous ne pouvons pas ouvrir à la concurrence les transports régionaux ferroviaires au détour d'un amendement.

M. Bussereau nous a appelés tout à l'heure à la cohérence : dans la mesure où cet amendement a été rejeté par notre assemblée la semaine passée à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, il est cohérent de le rejeter aussi aujourd'hui. Avis défavorable.

M. Dominique Bussereau. Il s'agit de votre propre cohérence !

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL491 de M. Philippe Vigier.

L'amendement CL1130 de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire est retiré.

Article 9

(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 du code rural et de la pêche maritime, sections 2 et 4 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} et art. L. 131-3, L. 131-5 et L. 131-7 [nouveau] du code de la sécurité intérieure, art. L. 1214-2 du code des transports 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

Supprimé par le Sénat, cet article visait initialement à **transférer aux régions et aux métropoles les routes départementales**, ainsi que les compétences de gestion correspondantes appartenant aujourd'hui aux conseils départementaux.

1. Les compétences actuelles des départements en matière de voirie

En application de l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État a transféré aux conseils généraux la propriété et la gestion de 18 000 kilomètres de routes nationales d'intérêt local (RNIL), ainsi que les personnels et les moyens correspondants. Les routes en question, ainsi que leurs dépendances et accessoires, ont été transférées du domaine public routier national au domaine public routier départemental. Ces nouvelles routes départementales se sont ajoutées aux 360 000 kilomètres de routes dont les conseils généraux avaient déjà la responsabilité.

Aujourd'hui, les conseils généraux ont, au total, la charge d'environ 381 500 kilomètres de routes (hors Mayotte). En 2012, ils y ont consacré un budget de 4,3 milliards d'euros, à raison de 3,2 milliards d'euros de dépenses d'investissement et de 1,1 milliard d'euros de dépenses de fonctionnement. Le personnel chargé de gérer ce réseau routier départemental représente environ 30 000 équivalents temps plein (ETP).

L'État conserve la propriété d'environ 12 600 kilomètres de routes nationales, dont environ 2 800 kilomètres d'autoroutes non concédées. Le réseau des autoroutes concédées représente, quant à lui, environ 8 600 kilomètres.

2. Le texte initial du projet de loi : un transfert aux régions et aux métropoles de l'ensemble de la voirie départementale et des compétences afférentes

Dans la version initiale du présent projet de loi, le Gouvernement propose, à compter du 1^{er} janvier 2017, de transférer aux régions et, lorsqu'il en existe, aux métropoles (autres que celle du Grand Paris), la voirie des départements, ainsi que les compétences nécessaires à la gestion de celle-ci.

L'objectif poursuivi est de renforcer le rôle structurant de la région en matière d'aménagement du territoire. Celle-ci élabore déjà le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) et le schéma régional de l'intermodalité (SRI)⁽¹⁾. Comme le souligne l'exposé des motifs, compte tenu des autres transferts de compétence prévus en matière de transports dans le présent projet de loi, la région disposerait ainsi « de tous les leviers pour mener une politique coordonnée en matière de déplacement régionaux ».

● Dans le texte déposé par le Gouvernement, le I du présent article tend à modifier le code général des collectivités territoriales, d'une part, pour y abroger les dispositions relatives à la voirie départementale et aux compétences des conseils départementaux en la matière et, d'autre part, pour y prévoir des dispositions équivalentes relatives aux régions et aux métropoles.

Le 5° du I abroge la section 2 du chapitre III du titre I^{er} du livre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales consacrée à la voirie départementale (articles L. 3213-3 et L. 3213-4).

Le 14° reprend, en substance, ces dispositions dans un nouveau titre VII, créé dans le livre II de la quatrième partie du même code, consacré à la voirie régionale. Le nouvel article L. 4271-1 disposerait ainsi que la région gère la voirie classée dans le domaine public régional. Le nouvel article L. 4271-2 prévoit la compétence du conseil régional en matière de voirie, notamment pour décider de l'établissement et de l'entretien des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes régionales, ainsi que pour fixer les tarifs de péage.

D'autres dispositions du code général des collectivités territoriales seraient modifiées en conséquence :

– le président du conseil régional se verrait attribuer les pouvoirs de police, notamment de la circulation sur le domaine, qui appartiennent aujourd'hui

(1) Ces schémas, prévus aux articles L. 1213-1 et L. 1213-3-1 du code des transports, ont vocation à être intégrés au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), prévu à l'article 6 du présent projet de loi.

au président du conseil départemental (articles L. 3221-4 et L. 4231-4, modifiés par les **6[°]** et **12[°]** du I du présent article). Un nouvel article L. 4231-4-1, créé par le **13[°]**, conférerait au préfet de région un pouvoir de substitution en la matière, en cas de carence du président du conseil régional (à l'instar de l'actuel article L. 3221-5, relatif au président du conseil général). Ces dispositions seraient applicables à Mayotte (article L. 4437-3, modifié par le **17[°]**) ;

– modifié par le **11[°]**, l'article L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales fixerait le régime des délibérations du conseil régional relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement, au classement, au déclassement, à l'établissement des plans d'alignement et de nivellation, à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des voies régionales, tandis que seraient supprimées les dispositions équivalentes relatives au conseil général (article L. 3131-2, modifié par le **4[°]**) ;

– les dépenses d'entretien et de construction de la voirie deviendraient des dépenses obligatoires des régions, y compris à Mayotte, et non plus des départements (articles L. 3321-1, L. 3542-1 et L. 4321-1, modifiés par les **7[°]**, **9[°]** et **15[°]**) ;

– le produit des droits de péage deviendrait une nouvelle recette non fiscale des régions, et non plus des départements (articles L. 3332-2 et L. 4331-2, modifiés par les **8[°]** et **16[°]**) ;

– les dispositions relatives aux pouvoirs de police des maires et du préfet de police de Paris seraient modifiées par coordination (articles L. 2213-1, L. 2512-13 et L. 2521-2, modifiés par les **1[°]**, **2[°]** et **3[°]**), de même que celles définissant les compétences des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (articles L. 5215-20, L. 5215-31 et 5216-5, modifiés par les **18[°]**, **19[°]** et **20[°]**).

Dans les départements comptant des métropoles « de droit commun »⁽¹⁾, ce sont ces dernières qui bénéficieraient du transfert de la voirie départementale située sur leur territoire et qui seraient chargées d'en assurer la gestion – la région concernée bénéficiant du transfert du reste de la voirie départementale. Le **21[°]** du I du présent article modifie en ce sens l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, à la fois pour les métropoles déjà existantes⁽²⁾ et pour celles qui seraient créées postérieurement au 1^{er} janvier 2017, date d'entrée en vigueur du transfert prévu au présent article. Précisons que le pouvoir de police de la circulation sur le domaine public transféré relèverait des présidents de métropole, en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

(1) C'est-à-dire des métropoles au sens de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Il s'agit à ce jour de la Métropole Nice Côte d'Azur (crée le 31 décembre 2011) et des dix métropoles créées le 1^{er} janvier 2015 : Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole Rouen Normandie, Eurométropole de Strasbourg, Rennes Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Bordeaux Métropole, métropole européenne de Lille, Brest Métropole, Toulouse Métropole et Nantes Métropole.

Ce transfert de la voirie départementale est également applicable à la métropole d'Aix-Marseille-Provence⁽¹⁾. Il ne l'est pas, en revanche, à la métropole du Grand Paris (article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par le 22° du I du présent article), compte tenu de la spécificité de ses compétences.

Quant à la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, elle est également chargée de la voirie classée dans le domaine public métropolitain. Cette compétence était déjà prévue dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Modifié, depuis, par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 portant diverses mesures relatives à la création de la métropole de Lyon, l'article L. 3651-2 du code général des collectivités territoriales dispose notamment que « les routes classées dans le domaine public routier de la communauté urbaine de Lyon et dans le domaine public routier du département du Rhône situées sur le territoire de la métropole de Lyon, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées en pleine propriété à la métropole de Lyon au jour de sa création », c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2015. Le 10° du I du présent article tend à consacrer cette compétence en complétant l'article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose actuellement que la métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois attribuent au département.

- Le II du présent article procède aux coordinations nécessaires dans le **code de la voirie routière** : 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.
- Le III procède aux coordinations nécessaires dans le **code de la route** : à l'article L. 110-2, qui définit la consistance de la voirie nationale, régionale et communale, et aux articles L. 411-1 et L. 411-3, relatifs aux pouvoirs de police de la circulation routière du maire et du président du conseil régional.
- Le IV modifie par coordination l'article L. 121-18 du **code rural et de la pêche maritime**, relatif aux modifications apportées à la voirie.
- Le V prévoit des mesures de coordination dans le **code de la sécurité intérieure**. Y seraient rappelés les pouvoirs de police du président du conseil régional sur le domaine public routier (article L. 131-3 modifié) et la possibilité pour le préfet de région de s'y substituer en cas de carence (nouvel article L. 137-7), dans les conditions prévues aux articles L. 4231-4 et L. 4231-4-1 du

(1) Les compétences des métropoles « de droit commun » sont également applicables, sauf disposition contraire, à la métropole d'Aix-Marseille-Provence : le III de l'article L. 5218-1 du code général des collectivités territoriales lui rend notamment applicable l'article L. 5217-2 du même code, modifié au 21° du I du présent article.

code général des collectivités territoriales, modifiés ou créés par le I du présent article. En conséquence, serait supprimé le deuxième alinéa de l'article L. 131-5 du code de la sécurité intérieure, relatif au pouvoir de substitution du préfet de département au président du conseil général en cas de carence de ce dernier dans l'exercice de son pouvoir de police sur le domaine public.

• Le VI du présent article prévoit **le transfert aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2017, des routes appartenant au domaine public routier départemental, de leurs dépendances et accessoires, ainsi que des infrastructures routières en cours de réalisation par le département à cette date. Par exception, la voirie située dans le périmètre d'une métropole – de droit commun ou d'Aix-Marseille Provence – serait transférée, à la même date, à la métropole.**

Il s'agit d'un transfert en pleine propriété à titre gratuit, entraînant de plein droit :

– le transfert à la région ou à la métropole des servitudes, droits et obligations liés aux biens concernées ;

– le classement des routes transférées dans la voirie régionale ou métropolitaine ;

– la cession à la région ou à la métropole, à titre gratuit ou onéreux, des terrains acquis par le département en vue de l'aménagement des routes concernées ;

– le maintien de l'éventuel statut de route express ou de route à grande circulation (au sens, respectivement, de l'article L. 151-1 du code de la voirie routière et de l'article L. 110-3 du code la route) ;

– la mise à jour des documents d'urbanismes affectés par le transfert de propriété.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de ces dispositions.

• Le VII du présent article procède également à des coordinations à l'article 10 de la **loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole**, relatif au déneigement des routes.

• **Le VIII fixe au 1^{er} janvier 2017 l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions du présent article.**

Les conséquences des transferts de compétences prévus au présent article sur les agents publics territoriaux et sur les budgets des collectivités territoriales et des EPCI sont réglées, respectivement, par les II et VI de l'article 35 et par les V

et VI de l'article 37 du présent projet de loi. En particulier, le VI de l'article 35, dans sa version initiale, prévoit le transfert aux régions des ouvriers des parcs et ateliers (OPA), transférés de l'État aux départements par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

3. Un transfert de compétences supprimé par le Sénat

À l'initiative notamment des rapporteurs de la commission des Lois et de la commission du Développement durable, **le Sénat a supprimé le présent article⁽¹⁾**, maintenant ainsi le droit en vigueur en matière de voirie départementale.

En particulier, la commission des Lois du Sénat a considéré que la construction et l'entretien de la voirie réclamaient une gestion de proximité et une capacité de réaction rapide en cas d'intempérie ou d'accident, à laquelle les régions pourraient difficilement répondre, en raison de leur futur périmètre, sauf à ce qu'elles mettent en place une organisation départementale coûteuse ou qu'elles délèguent cette compétence aux départements. L'expérience ancienne des départements en la matière et la qualité de leurs services d'études et d'ingénierie routière ont également été soulignées.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois : le rétablissement du transfert à la région de la voirie départementale

À l'initiative du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a **rétabli les dispositions prévoyant, à compter du 1^{er} janvier 2017, de transférer aux régions et, lorsqu'il en existe, aux métropoles (autres que celle du Grand Paris), la voirie des départements**, ainsi que les compétences nécessaires à la gestion de celle-ci.

Le texte adopté est identique à la version initiale du projet de loi, moyennant une mesure de coordination supplémentaire à l'article L. 1214-2 du code des transports, relatif au plan de déplacements urbains.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL733 du Gouvernement, CL19 de M. Paul Molac et CL414 de M. Alain Rousset.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL733, tendant à rétablir l'article.

M. Paul Molac. Mon amendement a le même objet.

(1) Ainsi que, par coordination, le VI de l'article 35 et le VI de l'article 37.

Mme Colette Capdevielle. Il en est de même de l'amendement CL414.

M. Dominique Bussereau. Le transfert de la voirie départementale aux régions est une grave erreur, qui coûtera très cher à nos collectivités et à nos concitoyens. En cas d'alternance, ce sera une des premières mesures sur lesquelles nous reviendrons, afin de rétablir le bon sens.

M. Martial Saddier. J'attire en outre votre attention sur la spécificité des routes de montagne et sur l'extrême inquiétude que suscite l'éloignement de la gestion de leur viabilité hivernale.

Les amendements CL19 et CL414 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL733.

En conséquence, l'article 9 est ainsi rétabli.

Article 9 bis

(art. L. 131-7-1 [nouveau] du code de la voirie routière)

Renforcement des pouvoirs du président du conseil départemental en matière d'élagage des plantations privées

Introduit en séance publique au Sénat sur proposition de M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des Lois, cet article donne **compétence au président du conseil départemental en matière d'élagage des plantations privées sur les routes départementales situées en dehors des agglomérations**.

Le troisième alinéa de l'article L. 131-7 du code de la voirie routière donne aujourd'hui pouvoir, en dehors des agglomérations, au président du conseil départemental pour faire exécuter d'office, sans mise en demeure préalable et aux frais de l'occupant, les travaux qu'il juge nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les routes départementales.

Toutefois, cette prérogative est expressément cantonnée aux « cas d'urgence ». Elle ne permet donc pas de remédier à de simples défauts d'entretien des abords des routes départementales hors agglomération, en particulier s'il s'agit d'élaguer des plantations privées.

Le présent article tend à y remédier en insérant un nouvel article L. 131-7-1 du code de la voirie routière, prévoyant qu'« en dehors des agglomérations, le président du conseil général exerce, en matière d'entretien des plantations privées pouvant constituer des menaces pour les routes départementales, les compétences attribuées au maire par l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales ». Ce dernier article permet effectivement au maire, après une mise en demeure sans résultat, de procéder à l'exécution forcée de travaux d'élagage destinés à « mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté

et la commodité du passage » et de mettre les frais afférents à ces opérations à la charge des propriétaires négligents.

Le présent article reprend des dispositions déjà adoptées par l'Assemblée nationale le 26 février 2013 et par le Sénat le 12 juin 2013 à l'article 27 *ter* de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, en instance de deuxième lecture à l'Assemblée nationale⁽¹⁾.

Votre commission des Lois a adopté le présent article moyennant une simple modification rédactionnelle. Toutefois, compte tenu du transfert aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2017, des routes départementales⁽²⁾, il conviendra, dans le nouvel article L. 131-7-1 du code de la voirie routière créé au présent article, de remplacer, à compter de cette date, la référence au président du conseil départemental par celle du président du conseil régional.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL843 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article modifié.

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

Cet article tend à ouvrir, de façon pérenne, la possibilité de transférer les aérodromes civils d'intérêt local, appartenant actuellement à l'État, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait déjà prévu une telle possibilité, durant une période limitée, qui a pris fin le 1^{er} mars 2007⁽³⁾. À l'issue de celle-ci, ont ainsi été transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de 150 aérodromes civils appartenant à l'État.

(1) *Texte adopté n° 1134.*

(2) *Transfert prévu à l'article 9, tel que rétabli par votre Commission.*

(3) *La date limite initiale, fixée au 1^{er} janvier 2007, avait été repoussée au 1^{er} mars 2007 par l'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).*

Étaient en revanche exclus de toute possibilité de transfert :

- les aérodromes militaires⁽¹⁾ ;
- les aérodromes civils « d'intérêt national ou international » et « ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État », dont la liste a été fixée par le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'État exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements⁽²⁾.

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, demeurent actuellement de la compétence de l'État :

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

Il est proposé au présent article de **rouvrir la possibilité, cette fois sans limitation de durée, de transférer certains de ces aérodromes aux collectivités territoriales ou à leurs groupements⁽³⁾**. En effet, certains des aérodromes restant

(1) *En application de l'article R. 211-6 du code de l'aviation civile, les aérodromes sont affectés à titre principal soit au ministère chargé de l'aviation civile (aérodromes civils), soit au ministère chargé de la défense (aérodromes militaires), « en fonction des activités aéronautiques auxquelles est voué l'aérodrome ».*

(2) *Complété en 2007, ce décret exclut de la possibilité de transfert les aérodromes mentionnés aux articles L. 251-2 et L. 260-1 du code de l'aviation civile (aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget et Bâle-Mulhouse ; articles désormais recodifiés au sein du code des transports), les aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot et Saint-Pierre-Pointe-Blanche.*

(3) *À l'heure actuelle, cette possibilité de transfert n'existe qu'au bénéfice des métropoles. En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le VII de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales instaure en effet la possibilité pour les métropoles « de droit commun » de demander à l'État le transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion « de grands équipements et infrastructures », ce qui inclut les*

de la compétence de l'État revêtent aujourd'hui, au regard de leur trafic, une vocation davantage régionale ou locale que nationale. Parmi les aérodromes qui pourraient faire l'objet d'un tel transfert, l'exposé des motifs du projet de loi cite notamment ceux de Montpellier et de Nîmes⁽¹⁾. Par ailleurs, certains aérodromes, à l'instar de celui de Dijon, ont vocation à perdre leur activité militaire et pourraient, dès lors, être décentralisés.

À l'inverse, comme l'indique l'étude d'impact, l'État souhaite conserver « la compétence des aérodromes jouant un rôle structurant pour garantir la desserte aérienne, notamment internationale, du territoire, ceux sur lesquels sont implantées des entreprises qui représentent des intérêts essentiels en matière économique ou stratégique, ainsi que ceux essentiels, dans les départements d'outre-mer, pour la continuité territoriale ». En outre, s'agissant des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, « l'État ne souhaite pas entamer un transfert des aérodromes dont il a la compétence, également pour des raisons de continuité territoriale »⁽²⁾.

Afin de rendre possible de nouvelles décentralisations d'aérodromes, le I du présent article tend à compléter l'article L. 6311-1 du code des transports, qui prévoit actuellement que « sous réserve des dispositions particulières relatives à Aéroports de Paris et à l'aéroport de Bâle-Mulhouse, l'État est compétent pour créer, aménager et exploiter les aérodromes d'intérêt national ou international dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État ».

En application du présent article, **les aérodromes appartenant à l'État autres que ceux figurant sur la liste précitée – qui donnera lieu à un nouveau décret en Conseil d'État – ou qui « ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'État » pourront être transférés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales qui en a fait la demande.**

Comme dans la loi du 13 août 2004 précitée :

– le transfert s'opérerait à titre gratuit et son bénéficiaire succèderait à l'État dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers ;

– seraient exclues de ce transfert les emprises et installations nécessaires aux besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne, de la météorologie et de la sécurité civile ;

aérodromes. Il en va de même pour la métropole de Lyon, en application de l'article L. 3641-7 du même code.

(1) L'aérodrome de Strasbourg est également cité, mais le 19 janvier 2015, Mme Marilyse Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique a assuré, devant le Sénat, que cet aérodrome demeurerait de la compétence de l'État.

(2) En tout état de cause, en l'absence de mention expresse de l'applicabilité du présent article aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, ses dispositions ne seraient applicables de plein droit qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Toutefois, pour cette dernière collectivité, le Gouvernement a prévu de maintenir l'aérodrome de Saint-Pierre-Pointe-Blanche au sein de la liste, fixée par décret en Conseil d'État, des aérodromes d'intérêt national, donc non susceptibles d'être décentralisés.

Deux différences avec le dispositif de 2004 doivent, en revanche, être relevées.

D'une part, si l'aérodrome est exploité par une société concessionnaire, le transfert s'effectuerait **sous réserve de la sortie de l'État du capital**, afin d'éviter que ce dernier ne se retrouve concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales.

D'autre part, un décret en Conseil d'État préciserait les modalités d'application du présent article, notamment **les conditions de présentation et d'instruction de la demande de la collectivité territoriale ou du groupement**. Si *une seule demande* est formulée, le transfert sera droit. En cas de *pluralité de demandes*, s'appliquera une procédure de concertation avec les candidats et de désignation du bénéficiaire du transfert, procédure qui sera fixée dans le décret précité. L'étude d'impact précise que c'est le préfet de région qui décidera de l'attributaire du transfert, en fonction des caractéristiques de l'aérodrome, notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et liés à l'aménagement du territoire.

En conséquence, à la différence de ce que prévoyait la loi de 2004, le préfet ne pourra pas, *en l'absence de candidature*, désigner lui-même une collectivité territoriale attributaire d'un aérodrome. Comme l'a relevé M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable du Sénat, « la logique est radicalement différente de celle retenue précédemment. En 2004, le transfert des aérodromes était une opération ponctuelle et unilatérale de l'État. Il s'agit désormais de reconnaître aux collectivités un droit permanent, à partir du moment où l'aéroport n'est plus d'intérêt national ou nécessaire à des besoins militaires, à bénéficier du transfert, sur la base du volontariat ».

Enfin, le II du présent article prévoit que le transfert des aérodromes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales ou de leurs groupements sera possible à compter de l'entrée en vigueur des mesures de **compensation financière** qui seront prises en loi de finances, comme le prévoient les I et II de l'article 37 du présent projet de loi. À titre indicatif, la compensation versée en 2014 par l'État aux collectivités territoriales ayant bénéficié du transfert d'un aérodrome, en application de la loi du 13 août 2004 précitée, était de 3,9 millions d'euros (répartis en 2,4 millions d'euros au titre du transfert de compétence et 1,5 million d'euros au titre du transfert des services).

Le transfert des agents de l'État, quant à lui, est régi par l'article 35 du présent projet de loi. En l'occurrence, il devrait être limité : à titre de comparaison, la décentralisation des 150 aérodromes permise par la loi du 13 août 2004 n'avait donné lieu qu'à un transfert de 45 équivalents temps plein (ETP), soit environ 0,3 ETP par aérodrome.

Le Sénat a adopté le présent article sans modification.

À l'initiative du Gouvernement et de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, votre commission des Lois a apporté plusieurs précisions juridiques au présent article, en particulier quant à son champ d'application : les aérodromes susceptibles d'être décentralisés sont ceux qui seront énumérés par décret en Conseil d'État et ceux qui, sans y figurer, « ne sont pas » – et non pas : « ne sont plus » – nécessaires à l'exercice des missions de l'État. Cette dernière condition devra donc être appréciée à la date de la demande de transfert, sans que n'ait à être prise en compte l'évolution historique de l'affectation de l'aérodrome depuis sa création.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CL743 du Gouvernement et CL1131 de la commission du Développement durable, et l'amendement CL732 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Avis favorable à tous ces amendements.

M. Dominique Bussereau. Pourriez-vous préciser l'objet de l'amendement CL743, monsieur le rapporteur ?

M. le rapporteur. L'article 10 exclut du transfert prévu les aérodromes d'intérêt national ou international et ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'État. Cet amendement tend à préciser ces critères pour sécuriser les processus.

La Commission adopte successivement les amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL844 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 10 modifié.

Article 11

(art. L. 5314-1, L. 5314-2, L. 5314-3, L. 5314-4, L. 5314-8, L. 5314-11, L. 5314-13 [nouveau], L. 5723-1 et L. 5753-2 du code des transports, art. L. 2321-2, L. 3321-1, L. 3542-1, L. 4321-1 et L. 4424-22 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

Dans sa rédaction initiale, cet article visait à **transférer aux régions ou au bloc communal les ports maritimes et intérieurs gérés par les départements**. Opposé à cette mesure, le Sénat a supprimé cet article. Votre commission des Lois l'a, au contraire, rétabli.

1. La situation actuelle des ports décentralisés

Avant 1983, tous les ports, qu'ils soient maritimes ou intérieurs (c'est-à-dire fluviaux), étaient placés sous la tutelle de l'État. Les principaux d'entre eux bénéficiaient du statut particulier de « port autonome », forme spécifique d'établissement public, tandis que les autres étaient exploités par la chambre de commerce et d'industrie territorialement compétente.

En 1983, ont été décentralisés aux départements les ports maritimes, les ports de commerce et les ports de pêche, à l'exception de dix-sept ports dits « d'intérêt national » et des six ports autonomes⁽¹⁾. Les ports de plaisance ont, quant à eux, été confiés aux communes. Dans les deux cas, il s'agissait néanmoins d'une simple mise à disposition des surfaces et installations portuaires, non d'un transfert de leur propriété.

Dans un second temps, l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis, pour les ports déjà décentralisés, le transfert à titre gratuit aux collectivités territoriales des dépendances du domaine public correspondantes. Ce transfert de propriété est facultatif : il intervient, sans condition de délai, à la demande de la collectivité territoriale concernée⁽²⁾.

Le même article 30 de la loi du 13 août 2004 a également décentralisé quatorze ports d'intérêt national, mesure ayant pris effet au plus tard le 1^{er} janvier 2007⁽³⁾. Les collectivités territoriales intéressées – qui pouvaient aussi bien être les régions que les départements ou les communes – ou leurs groupements ont pu, avant le 1^{er} janvier 2006, faire connaître à l'État leur souhait de devenir autorité portuaire. Après une phase de concertation, c'est le préfet de région qui a désigné la collectivité ou le groupement retenu. Le transfert portait tout à la fois sur la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports⁽⁴⁾.

Précisons par ailleurs que les ports restés nationaux, non concernés par le présent article, ont vu leur régime juridique profondément modifié par :

- la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, qui a, en particulier, créé le statut de « grand port maritime » ;
- la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, qui a notamment modifié la gouvernance des ports de Fort-de-France (Martinique),

(1) À l'époque : Bordeaux, Le Havre, Dunkerque, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Marseille.

(2) X de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(3) Entre-temps, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse avait transféré les ports d'Ajaccio et de Bastia (ports d'intérêt national) à la collectivité territoriale de Corse. Le port de La Rochelle a, quant à lui, été érigé en port autonome le 1^{er} janvier 2006.

(4) En pratique, huit ports ont été transférés aux régions, trois à un syndicat mixte associant la région et d'autres collectivités et trois aux départements.

Degrad-des-Cannes (Guyane) et Port-Réunion (La Réunion) et du port autonome de la Guadeloupe.

Aujourd’hui, on dénombre environ 500 ports décentralisés, relevant de différents niveaux de collectivités territoriales. Ainsi qu’en atteste le tableau ci-après, l’état du droit est marqué par l’enchevêtrement des compétences, auquel peut parfois s’ajouter la difficulté à distinguer entre les qualifications de port de commerce, de port de pêche ou de port de plaisance.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DE GESTION DES PORTS DÉCENTRALISÉS

Collectivité territoriale ou groupement	Compétences	Base juridique
Régions	Créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce	Art. L. 5314-1 du code des transports ^(a)
	Aménager et exploiter les ports maritimes de pêche transférés	Art. L. 5314-1 du code des transports ^(a)
	À la demande d’un département, aménager et exploiter les ports maritimes départementaux transférés	Art. L. 5314-3 du code des transports ^(b)
Départements	Créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche	Art. L. 5314-2 du code des transports ^(b)
	Aménager et exploiter les ports maritimes de commerce transférés	Art. L. 5314-2 du code des transports ^(b)
	À la demande d’une commune ou d’une communauté de communes, créer, aménager et exploiter des ports maritimes de plaisance	Art. L. 5314-4 du code des transports ^(a)
	Gérer des ports intérieurs (fluviaux) transférés	Art. 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004
Communes et leurs groupements	Créer, aménager et exploiter des ports maritimes de plaisance	Art. L. 5314-4 du code des transports ^(a)
	Aménager, exploiter des ports maritimes de commerce et de pêche transférés	Art. L. 5314-4 du code des transports ^(a)
	Métropoles : créer, aménager et gérer les différentes infrastructures portuaires	Art. L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales
Syndicats mixtes	À la demande d’une commune ou d’une communauté de communes, créer, aménager et exploiter des ports maritimes de plaisance	Art. L. 5314-4 du code des transports ^(a)

(a) Article modifié par le présent article.

(b) Article abrogé par le présent article.

2. Le texte initial du projet de loi : un transfert à la région ou au bloc communal des ports maritimes et intérieurs appartenant au département

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le présent article tendait à **transférer aux régions ou au bloc communal la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports maritimes et intérieurs appartenant aux départements.**

En supprimant ainsi un échelon de gestion, la répartition des compétences de gestion des ports s'en trouverait simplifiée. D'un côté, les ports de dimension limitée seraient gérés par les communes ou les EPCI. De l'autre, les ports à plus fort rayonnement relèveraient des régions, qui seraient ainsi confortées dans leur rôle stratégique. Comme l'a souligné un récent rapport consacré à la décentralisation portuaire, « après les lois de 1983, 2002, 2004 et 2008, nous arrivons maintenant au terme de la mise en œuvre d'une vision globale du développement portuaire en France. Parallèlement, les lois de décentralisation ont aussi amené les régions à avoir une véritable vision stratégique du développement de leurs ports. Alors que de nouvelles lois de décentralisation sont votées ou sont en préparation, il conviendra d'être particulièrement attentif pour les mettre en adéquation avec les aspirations légitimes des régions dans ce domaine »⁽¹⁾.

Environ 272 ports décentralisés, aujourd'hui gérés par des départements, seraient concernés par le présent article : 40 ports appartenant aux départements et 232 ports demeurant la propriété de l'État⁽²⁾. L'exercice de cette compétence par les départements a occasionné, en 2012, une dépense estimée à environ 113 millions d'euros dans l'étude d'impact jointe au projet de loi.

Les dispositions proposées au présent article s'inspirent, pour une large part, de celles de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée.

• Le I de l'article tend à fixer **les modalités de désignation du bénéficiaire du transfert** de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'un port relevant d'un département.

Ce bénéficiaire peut être une commune, un groupement de communes, une région ou un groupement de collectivités territoriales, pour autant que les infrastructures portuaires en cause soient situées dans leur « ressort géographique ».

Un dispositif d'appel à candidatures est défini :

– le département communiquerait au préfet de région, avant le 1^{er} novembre 2015, toutes les informations nécessaires au transfert du port. Dès réception d'une demande de transfert, ces informations seraient transmises à la collectivité ou au groupement intéressé ;

(1) *Rapport de Mme la sénatrice Odette Herviaux, remis le 14 mars 2004 au ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche, Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire, p. 12.*

(2) *Comme on l'a vu, la décentralisation de la gestion des ports ne s'est pas nécessairement accompagnée du transfert de leur propriété.*

– toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales pourrait se porter candidat jusqu’au 31 mars 2016. La demande pourrait, le cas échéant, ne porter que sur une partie du port, à condition qu’elle soit individualisable, d’un seul tenant et sans enclave et que cette partition ne soit pas « de nature à nuire à la sécurité de la navigation ».

À l’expiration de ce dernier délai, trois situations peuvent se présenter :

– une seule demande a été formulée. La collectivité ou le groupement intéressé bénéficierait alors de plein droit du transfert du port ;

– plusieurs demandes ont été formulées. Le préfet de région organisera une procédure de concertation visant à faire émerger une candidature unique. En cas d’échec, c’est lui qui désignerait le bénéficiaire du transfert ;

– aucune demande n’a été formulée. C’est alors la région qui serait nécessairement désignée, par le préfet de région, attributaire du port concerné (ou des parties individualisables du port, si une partition a été retenue).

• **Le II** du présent article règle **les relations entre le département et le bénéficiaire du transfert** du port.

Pour chaque port transféré, un diagnostic de l’état du port, les modalités de transfert et la date d’entrée en vigueur du transfert seraient fixés par une convention conclue entre le département et la collectivité territoriale ou le groupement attributaire, conclue au plus tard le 30 novembre 2016. À défaut, un arrêté du préfet de région se substituerait à la convention manquante.

Les dépendances du domaine public appartenant au département seraient transférées à titre gratuit à la collectivité territoriale ou au groupement bénéficiaire du transfert. La collectivité ou le groupement succèderait au département dans l’ensemble de ses droits et obligations à l’égard des tiers, y compris, le cas échéant, au sein du syndicat mixte en charge de la gestion du port auquel appartiendrait le département. Toutefois, le bénéficiaire du transfert pourrait, dans les trois mois, préférer se retirer de ce syndicat, dans les conditions de droit commun prévues à l’article L. 5721-6-2 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾.

• **Le III** du présent article régit **les relations entre l’État et le bénéficiaire du transfert** du port.

Une convention entre, d’une part, la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert et, d’autre part, le préfet de région préciserait

(1) *Le retrait d’un syndicat mixte s’effectue dans les conditions fixées à l’article L. 5211-25-1, relatif au retrait d’un EPCI. Lorsque les biens meubles et immeubles ont été acquis ou réalisés ou lorsque la dette a été contractée, postérieurement au transfert de compétences, la répartition de ces biens ou du produit de leur réalisation ainsi que celle du solde de l’encours de la dette est fixée, à défaut d’accord, par arrêté du représentant de l’État dans le département concerné.*

les conditions dans lesquelles les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité seraient gratuitement mises à la disposition de l'État. À défaut de conclusion d'une telle convention au plus tard le 30 novembre 2016, un arrêté du préfet de région s'y substituerait.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert disposerait des dépendances du domaine public portuaire de l'État dans les mêmes conditions que le département auquel elle se substitue. En conséquence, dans les ports gérés par les départements restés propriété de l'État, les biens en question seraient, de plein droit et à titre gratuit, mis à disposition du bénéficiaire, ce dernier pouvant également – à l'instar du dispositif prévu par la loi du 13 août 2004 précitée – en demander ultérieurement le transfert en pleine propriété et à titre gratuit.

• Le IV de l'article **proroge jusqu'au 31 décembre 2017 les délégations de service public** portant sur les ports transférés et arrivant à échéance avant ou dans l'année suivant le transfert, sauf opposition du délégataire. Il s'agit de garantir la sécurité juridique des opérations relatives à la gestion de ces ports. Des mesures équivalentes avaient été prises en 2004.

• Le V procède aux coordinations nécessaires dans le **code des transports**. En particulier, les compétences des départements pour gérer les ports maritimes de pêche seraient désormais supprimées (article L. 5314-2 et L. 5314-3), au profit des régions (article L. 5314-1) et des communes et de leurs groupements (article L. 5314-4).

• Le VI prévoit les mesures de coordination nécessaires dans le **code général des collectivités territoriales**. Les dépenses d'entretien et de construction des ports maritimes de commerce et de pêche seraient supprimées de la liste des dépenses obligatoires à la charge des départements (article L. 3321-1) et, au contraire, ajoutées parmi les dépenses obligatoires des communes (article L. 2321-2) et des régions (article L. 4321-1), y compris dans le Département de Mayotte (article L. 3542-1).

• Le VII procède à des coordinations aux articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du **code général de la propriété des personnes publiques**, relatifs à l'occupation temporaire du domaine public de l'État.

• Le VIII prévoit une coordination à l'article L. 341-5 du **code du tourisme**, relatif à la gestion des ports maritimes de plaisance.

• Le IX du présent article **maintient, à titre transitoire, la compétence du département jusqu'à la date effective du transfert** des ports, par dérogation aux nouvelles dispositions codifiées en application des V à VII.

Les conséquences des transferts de compétences prévus au présent article sur les agents publics territoriaux et sur les budgets des collectivités territoriales sont réglées, respectivement, par le III de l'article 35 et par le V de l'article 37 du présent projet de loi.

3. Un transfert de compétences rejeté par le Sénat

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a **supprimé le présent article**.

Elle a considéré :

- que le dispositif proposé ne répondait à l'objectif affiché de clarification des compétences que « par la suppression illégitime d'un échelon d'action territoriale, sans réagencement des autres compétences » ;
- que le transfert envisagé serait techniquement plus délicat que celui effectué en 2004, les infrastructures déjà décentralisées au profit des départements associant de nombreux acteurs locaux ;
- que les dispositions proposées « correspondaient à une volonté politique, désormais révolue, de réduire les compétences du département ».

En séance publique, le Sénat a confirmé la suppression de cet article, rejetant des amendements de rétablissement présenté par le Gouvernement et par le groupe écologiste.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois : le rétablissement du transfert à la région ou au bloc communal des ports appartenant au département

Sur proposition du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli l'article 11, qui, **au plus tard le 1^{er} janvier 2017, transfère aux régions ou au bloc communal les ports maritimes et intérieurs gérés par les départements**.

Le dispositif adopté reprend la rédaction initiale du projet de loi, en l'améliorant sur plusieurs points :

– il prend en compte le fait que certains ports sont aujourd'hui gérés, non par un département seul, mais par des groupements de collectivités territoriales associant le département (**I** du présent article). Tel est notamment le cas à Toulon, à Dieppe, à Caen et à Cherbourg ;

– il garantit son applicabilité en Corse (article L. 4424-22 du code général des collectivités territoriales, modifié par le **5^o** du **VI** du présent article) ;

– il permet à l'autorité portuaire (régions, communes, EPCI ou syndicat mixte) de contribuer au financement d'activités de sécurité civile au sens de l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire aux organismes de secours et de sauvetage en mer. À titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2016, les départements pourront également concourir à ce financement (6° du V et X du présent article). Ces dispositions ont justifié la suppression par votre Commission de l'article 24 bis B du présent projet, qui avait été introduit par le Sénat ;

– il procède à une coordination supplémentaire liée à l'abrogation de l'article L. 5314-3 du code des transports (article L. 5753-2 du même code, modifié par le 7° du V du présent article).

*
* * *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL740 du Gouvernement, CL20 de M. Paul Molac, CL426 de M. Alain Rousset, CL408 de M. Frédéric Cuvillier et CL1132 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. L'amendement CL740 vise à rétablir l'article 11, qui transfère aux régions ou au bloc communal les ports maritimes et intérieurs gérés par les départements. J'invite les auteurs des autres amendements allant dans le même sens à les retirer afin de retenir la rédaction du Gouvernement, qui apporte plus de précision et de sécurité juridique.

M. Frédéric Cuvillier. Mon amendement est différent : il s'agit de l'ajout d'une procédure comparable à celle prévue dans la loi de 2004 qui a conduit à la décentralisation portuaire. Le texte du Gouvernement reprend tout ce qui a été réalisé pour les ports d'intérêt national décentralisés, sans en corriger certaines imperfections, notamment le fait que, dès lors que le processus est arrivé à son terme, il n'est plus possible d'associer des collectivités souhaitant faire partie de la gouvernance portuaire. Or je rappelle que, dans le cadre de la stratégie nationale de relance portuaire, le rapport de la sénatrice Odette Herviaux concluait à l'opportunité d'un dispositif permettant d'associer les collectivités ou leurs groupements à cette gouvernance. Et nous fermons ici la porte à cela, ce qui est d'autant plus dommageable qu'il s'agit de ports départementaux transférés à des régions. Ce fut le cas en 2004 et nous avons regretté ce manque de souplesse.

M. Florent Bouidié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. L'amendement CL1132 est retiré au bénéfice de celui du Gouvernement.

M. Dominique Bussereau. Je partage l'avis de Frédéric Cuvillier. Dans mon département, par exemple, nous avons le grand port maritime de La Rochelle et deux ports départementaux, Rochefort et Tonnay-Charente, avec des trafics approchant le million de tonnes : or, la communauté d'agglomération n'a aucune

envie de les gérer et le président de région non plus. L'amendement du Gouvernement est donc idéologique et vise une fois de plus à s'attaquer aux départements. Je m'y oppose.

Les amendements CL20, CL426 et CL1132 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL740.

L'article 11 est ainsi rétabli.

En conséquence, l'amendement CL408 tombe.

Article 12

(art. L. 211-1 [nouveau] du code de l'éducation)

Transfert des collèges et des autres compétences scolaires des départements vers les régions

Dans sa rédaction initiale, cet article visait à **transférer aux régions la gestion des collèges et l'ensemble des autres compétences scolaires des départements**. Opposé à ce transfert, le Sénat a supprimé cet article. Votre commission des Lois l'a rétabli, substituant au dispositif initial **un mécanisme de mutualisation des moyens** que les départements et les régions consacrent à la gestion des collèges et des lycées.

1. Les compétences actuelles des départements dans le domaine de l'enseignement

En application des **lois de décentralisation de 1983**⁽¹⁾, l'État a transféré aux départements ses attributions en matière de construction, d'entretien et d'équipement des collèges publics – tandis que les régions ont reçu les mêmes compétences en matière de lycées publics.

Plus précisément, les compétences des départements sont :

– la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges⁽²⁾ ;

– l'établissement du programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges, qui fixe la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves⁽³⁾.

(1) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

(2) Article L. 213-2 du code l'éducation.

(3) Article L. 213-1 du code l'éducation.

Rappelons par ailleurs que les départements sont, depuis 1983, compétents pour organiser et gérer les transports scolaires, hors périmètres de transports urbains⁽¹⁾.

Dans un deuxième temps, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a sensiblement élargi les compétences dévolues aux départements. L'État a alors procédé, au profit de ces derniers :

– au transfert à titre gratuit de la pleine propriété des biens immobiliers des collèges, alors qu'ils étaient auparavant mis à disposition des départements par l'État. Le transfert au département de la propriété des collèges appartenant aux communes et groupements de communes est, lui, facultatif⁽²⁾ ;

– au transfert des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique des collèges. Les missions d'encadrement et de surveillance des élèves continuent, en revanche, de relever de l'État⁽³⁾ ;

– au transfert des compétences en matière de recrutement, de rémunération et de gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) affectés dans les collèges⁽⁴⁾. Ceux-ci ont, depuis, intégré le cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) ;

En outre, depuis la loi de 2004 précitée, le conseil général délimite, dans le cadre du programme prévisionnel des investissements, les secteurs de recrutement des collèges, c'est-à-dire la « carte scolaire ». L'affectation des élèves dans chacun des collèges demeure néanmoins une compétence de l'État⁽⁵⁾.

Enfin, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a complété ces dispositions, en prévoyant notamment :

– qu'en vue de favoriser la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains⁽⁶⁾ ;

– la compétence des départements pour acquérir et assurer la maintenance des matériels informatiques et des logiciels nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative⁽⁷⁾ ;

– les conditions d'utilisation des locaux et équipements scolaires des collèges en dehors du temps scolaire⁽¹⁾.

(1) Voir supra le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

(2) Article L. 213-3 du code l'éducation.

(3) Article L. 213-2 du code l'éducation.

(4) Article L. 213-2-1 du code l'éducation.

(5) Article L. 213-1 du code l'éducation.

(6) Article L. 213-1 du code l'éducation.

(7) Article L. 213-2 du code l'éducation.

En 2013, on dénombrait 5 274 collèges publics sur l'ensemble du territoire. Les départements y consacraient environ 4,4 milliards d'euros de dépenses, réparties presque également entre investissement et fonctionnement. S'agissant des agents employés dans les collèges relevant de la compétence des départements, ils étaient au nombre de 39 823 équivalents temps plein (ETP).

2. Le texte initial du projet de loi : un transfert à la région de l'ensemble des compétences scolaires des départements

Dans la version initiale du présent article telle qu'elle figure dans le projet de loi déposé au Sénat, le Gouvernement propose de transférer des départements aux régions, à compter du 1^{er} septembre 2017, l'intégralité des compétences relatives aux collèges. Seuls le département de Paris et la métropole de Lyon seraient exclus de cette régionalisation de la gestion des collèges.

L'idée est de s'appuyer sur les attributions identiques dont disposent les régions aujourd'hui à l'égard des lycées et d'unifier au niveau régional la compétence de gestion des établissements d'enseignement secondaire. En sont attendues des économies d'échelle, une mutualisation des moyens et une diversification des perspectives professionnelles offertes aux agents.

En ce sens, la mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann, alors Président de la commission des Lois, et dont les rapporteurs étaient MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, avait souligné en 2008 que « l'idée de confier au même échelon territorial la gestion des collèges et des lycées, parfois regroupés en une même "cité scolaire", [semblait] désormais faire l'objet d'un consensus ». Elle estimait que « le niveau le plus adapté pour exercer cette compétence unifiée est la région, compte tenu de l'expérience acquise à cet échelon en matière d'enseignement supérieur et d'orientation professionnelle : à cet égard, la recherche de synergies ne peut que faciliter la transition des élèves de l'enseignement secondaire vers les études supérieures »⁽²⁾.

- Le I du présent article tend à modifier le **code de l'éducation**, afin d'y prévoir le transfert aux régions des compétences éducatives des départements.

Le 1^o abroge le chapitre III du titre I^{er} du livre II de la première partie de ce code, consacré aux compétences des départements en matière de collèges (articles L. 213-1 à L. 213-10), mais aussi de transports scolaires (articles L. 213-11 et L. 213-12), ces derniers ayant également vocation à être transférés aux régions en application de l'article 8 du présent projet de loi. Par coordination, l'intitulé du chapitre IV du même titre, consacré aux compétences des régions en matière de lycées, serait modifié, afin d'y mentionner les collèges.

(1) Article L. 213-2-1 du code l'éducation.

(2) Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, n° 1153, octobre 2008, p. 77.

Le 2° prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 214-5 du code de l'éducation, qui définirait les compétences des régions en matière de gestion, non plus seulement des lycées, mais également des collèges.

Le conseil régional établirait ainsi le **programme prévisionnel des investissements** relatifs aux collèges, aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole.

Il serait compétent pour fixer la localisation des **collèges**, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves, en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social, après avoir reçu l'avis des conseils départementaux de l'éducation nationale des départements concernés⁽¹⁾. Un même secteur de recrutement pourrait être partagé entre plusieurs collèges situés dans un même périmètre de transports urbains afin de favoriser la mixité sociale. L'affectation des élèves dans les collèges demeurerait de la compétence de l'État.

Comme aujourd'hui, le conseil régional serait également compétent pour fixer la localisation des **lycées**, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. La définition des secteurs de recrutement resterait une compétence de l'État.

Le 3° du I du présent article complète l'article L. 214-6 du code de l'éducation, afin d'ajouter les collèges parmi les établissements dont la région est chargée d'assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. La région serait également chargée de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique des collèges, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves.

Le 4° prévoit, en cohérence, le transfert aux régions du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) exerçant leurs missions dans les collèges (article L. 214-6-1 du code de l'éducation).

Le 5° reprend, pour les étendre aux collèges désormais gérés par les régions, les règles introduites par la loi du 8 juillet 2013 précitée en matière d'utilisation des locaux et équipements scolaires en dehors du temps scolaire (article L. 214-6-2 du code de l'éducation).

Le 6° tend à insérer un nouvel alinéa à l'article L. 214-7 du code de l'éducation, afin de prévoir le transfert de plein droit aux régions, en pleine propriété et à titre gratuit, des collèges appartenant aujourd'hui aux départements. Ces dispositions s'inspirent de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui avait transféré aux départements et régions la propriété des collèges et des lycées appartenant à l'État.

(1) Sur ces organismes, voir supra le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

Le présent article maintient, en revanche, le caractère facultatif du transfert aux régions des biens des établissements publics locaux d'enseignement (collèges ou lycées) appartenant aux communes et à leurs groupements. Il tend, en conséquence, à définir les conditions d'utilisation par les régions de ces établissements. En application des 7° à 9°, l'article L. 214-8 du code de l'éducation serait modifié en ce sens et de nouveaux articles L. 214-8-1 et L. 214-8-2 seraient introduits, reprenant pour l'essentiel les dispositions existantes fixant les conditions d'utilisation par les départements des collèges ne leur appartenant pas⁽¹⁾ :

– les biens en question seraient, à compter de la date du transfert de compétences (soit le 1^{er} septembre 2017), mis à la disposition de la région à titre gratuit, qui assumerait l'ensemble des obligations du propriétaire (c'est-à-dire de la commune ou du groupement de communes) et se substituerait à ce dernier dans tous les marchés et contrats en cours. Les opérations en cours à la date du transfert seraient achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles auraient été commencées ;

– une convention entre la région et la collectivité territoriale ou le groupement propriétaire préciserait le devenir des moyens matériels utilisés pour l'entretien et les grosses réparations des biens mis à disposition, avec une possibilité de transferts à terme. Cette convention fixerait également les modalités financières de la mise à disposition ou du transfert. En cas d'absence de convention dans le délai d'un an à compter du transfert de compétences, la mise à disposition des matériels serait assurée par le représentant de l'État dans le département, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

– en cas de désaffection des biens mis à disposition de la région⁽²⁾, la collectivité propriétaire recouvrerait l'ensemble de ses droits et obligations sur ceux-ci. Par convention avec la région, la pleine propriété de ces biens pourrait néanmoins être transférée à cette dernière.

Le 10° du I du présent article modifie, par coordination, l'article L. 214-10 du code de l'éducation, afin de fixer les conditions dans lesquelles, lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège résident dans une autre région que celle dont relève cet établissement, une participation aux charges de fonctionnement et de personnel peut être demandée à la région de résidence. Ces dispositions complètent celles déjà existantes applicables aux lycées et reprennent celles jusqu'alors prévues à l'article L. 213-8 applicable aux collèges gérés par les départements.

(1) Articles L. 213-4, L. 213-5 et L. 213-6 du code de l'éducation (abrogés par le I du présent article).

(2) La désaffection d'un bien appartenant au domaine public utilisé par un établissement du second degré nécessite l'accord du représentant de l'État ainsi que des organes compétents de la collectivité territoriale à laquelle est rattaché cet établissement, même si cette collectivité est propriétaire du bien en question (Conseil d'État, 2 décembre 1994, Département de Seine-Saint-Denis et Commune de Pulversheim).

Le 11° tend à résERVER au département de Paris et à la métropole de Lyon le bénéFICE des disPOSITIONS autorisANT, lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée (« cité scolaire »), la passation d'une convention confiant la gestion des deux établissements à une seule des deux collectivités territoriales (article L. 216-4 du code de l'éducation).

Le 12° procÈDE à plusieurs coordinations consistANT à supprimer les références au département aux articles L. 212-9, L. 216-5, L. 216-6 et L. 442-9 du code de l'éducation.

• Le II du présent article tend à modifier le **code général des collectivités territoriales**.

En application du 1°, les dépenses de fonctionnement, de construction et de grosses réparations de collèges seraient supprimées de la liste des dépenses obligatoires des départements. Une inscription parmi les dépenses obligatoires des régions n'est, en revanche, pas nécessaire, le 7° de l'article L. 4321-1 mentionnant déjà les dépenses dont la région « a la charge en matière d'éducation nationale ».

Les 2° et 4° excluent expressément le **département de Paris et la métropole de Lyon du transfert aux régions des compétences relatives aux collèges**. Les compétences en question continueraient d'être exercées par le département de Paris et la métropole de Lyon⁽¹⁾, selon les mêmes règles que celles prévues dans le code de l'éducation.

Le 3° prévoit que les dépenses en matière de fonctionnement, de construction et de grosses réparations de collèges seraient désormais obligatoires pour le Département de Mayotte (détenteur des compétences relevant du département comme de la région), alors qu'elles étaient jusqu'à présent restées à la charge de l'État (article L. 3542-1 du code général des collectivités territoriales).

Le 5° procÈDE aux coordinations nécessaires à l'article L. 4221-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui permet de transférer à une métropole les compétences de la région.

• Le III du présent article tend à prévoir, au II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, que le schéma départemental d'implantation des aires permanentes d'accueil des gens du voyage doit définir les conditions de scolarisation des enfants. Sont ainsi reprises des dispositions figurant actuellement à l'article L. 213-10 du code de l'éducation, abrogé par le I du présent article.

• Le IV tend à substituer les régions aux départements lorsque ces derniers sont affiliés à un centre de gestion pour les personnels ouvriers et de services des collèges, jusqu'à l'expiration de la période d'affiliation en cours.

(1) Respectivement : article L. 3411-2 et article L. 3641-2 du code général des collectivités territoriales.

- Le V fixe au **1^{er} septembre 2017** la date d'**entrée en vigueur** de l'ensemble des dispositions prévues au présent article.

Les conséquences des transferts de compétences prévus au présent article sur les agents publics territoriaux et sur les budgets des collectivités territoriales sont réglées, respectivement, par le II de l'article 35 et par le V de l'article 37 du présent projet de loi.

3. Un transfert de compétences supprimé par le Sénat

À l'initiative notamment de ses rapporteurs et de la commission de la Culture, la commission des Lois du Sénat a **supprimé** le présent article, maintenant ainsi **inchangées les compétences des départements en matière d'enseignement**.

Plusieurs objections ont été formulées à l'encontre d'un transfert de leurs compétences aux régions :

– confier aux régions une mission « opérationnelle » et de « proximité » se concilierait mal avec leurs compétences « stratégiques » en matière de développement économique, de planification ou d'innovation ;

– l'optique d'une gestion régionale des collèges et des lycées poserait un problème de cohérence avec les orientations retenues dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui consistent au contraire à rapprocher l'école primaire et le collège en vue d'acquérir un socle commun de connaissances et de compétences⁽¹⁾ ;

– le transfert des personnels des collèges relevant des départements pourrait s'avérer coûteux pour les régions, en raison de régimes indemnitaire aujourd'hui globalement plus favorables aux agents employés par les régions. Selon le rapport pour avis de la commission de la Culture de Mme Catherine Morin-Dessailly, « d'après certaines estimations de l'Association des départements de France », ce surcoût serait évalué à 120 millions d'euros par an ;

– les régions gérant déjà 2 608 lycées, l'ajout de 5 274 collèges rendrait en pratique difficile la représentation du conseil régional au sein des conseils d'administration des établissements d'enseignement, *a fortiori* dans les grandes régions issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Le nombre de représentants de la collectivité territoriale compétente ayant été porté de un à deux par la loi du 8 juillet 2013 précitée⁽²⁾, c'est plus de

(1) En témoigne par exemple la création des « conseils école collège » (article L. 401-4 du code de l'éducation).

(2) L'article L. 421-2 du code de l'éducation dispose notamment :

15 000 sièges qui seraient à pourvoir au sein des conseils d'administration des collèges et des lycées.

En séance publique, le Sénat a confirmé la suppression du présent article, le Gouvernement ayant, à l'issue de la discussion, retiré son amendement de rétablissement du texte initial.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois : favoriser des mutualisations dans la gestion des collèges et des lycées

Suivant l'avis de votre rapporteur, votre commission des Lois a rejeté les amendements qui proposaient de rétablir le transfert aux régions de la gestion des collèges. En revanche, en adoptant un amendement de M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, sous-amendé par votre rapporteur, la commission des Lois a opté pour une **solution alternative**.

Elle a introduit un nouvel article L. 216-11 dans le code de l'éducation, prévoyant que **les régions et les départements peuvent conclure des conventions « fixant des modalités d'actions communes et de mutualisation des services » pour l'exercice de leurs compétences relatives à la gestion des collèges et des lycées** (compétences prévues aux articles L. 213-2 et L. 214-6).

Selon le rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, l'objectif est d'encourager les délégations de compétences entre les collectivités, de créer des services unifiés et de favoriser une mutualisation des moyens – par exemple la constitution d'une équipe mobile commune d'entretien.

Contrairement au dispositif initialement proposé par la commission des Affaires culturelles, votre Commission n'a pas érigé la région en chef de file en matière d'enseignement du second degré. La notion de chef de file vise en effet à organiser l'exercice en commun de compétences partagées. Or, il s'agit, en

« Les représentants des collectivités territoriales sont au nombre de trois ou de quatre, selon que l'effectif du conseil d'administration est de vingt-quatre ou de trente membres.

« Lorsque les représentants des collectivités territoriales sont au nombre de trois, ils comprennent deux représentants de la collectivité de rattachement et un représentant de la commune siège de l'établissement et, lorsqu'il existe un établissement public de coopération intercommunale, un représentant de cet établissement public siège sans voix délibérative.

« Lorsque les représentants des collectivités territoriales sont au nombre de quatre, ils comprennent deux représentants de la collectivité de rattachement et deux représentants de la commune siège de l'établissement ou, lorsqu'il existe un établissement public de coopération intercommunale, deux représentants de la collectivité de rattachement, un représentant de cet établissement public de coopération intercommunale et un représentant de la commune siège.

« Lorsque les représentants d'une même collectivité territoriale sont au nombre de deux, l'un d'entre eux peut ne pas être membre de l'assemblée délibérative.

« Toutefois, lorsque, en application du 1^o de l'article L. 4221-1-1 ou du 3^o de l'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales, les compétences d'une région ou d'un département en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées ou des collèges sont exercées par une métropole, un représentant de la métropole siège au conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement concernés en lieu et place de l'un des représentants de la collectivité territoriale de rattachement. »

l'espèce, d'organiser la mutualisation de compétences demeurant *distinctes*, les régions ayant la charge des lycées, tandis que les collèges continuent de relever des départements.

*
* * *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL427 de M. Alain Rousset, CL492 de M. Michel Piron, CL515 de M. Carlos Da Silva, et l'amendement CL1075 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation qui fait l'objet d'un sous-amendement CL1150 du rapporteur.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement CL427 rétablit l'article 12, transférant la gestion des collèges des départements vers les régions.

M. Michel Piron. L'amendement CL492 est défendu.

M. Philippe Doucet. Il en est de même de l'amendement CL515.

M. le rapporteur. Avis défavorable. S'agissant de l'amendement CL427, le Premier ministre nous a appelés à trouver un texte de compromis entre l'Assemblée et le Sénat. Ce dernier s'étant fortement opposé à ce transfert, le Gouvernement y a renoncé.

M. Michel Piron. Je ne suis pas convaincu par cet argument d'autorité !

Il s'agit de savoir si l'on donne un peu de lisibilité à cette réforme. Je rappelle que la gestion des personnels techniques des lycées, assumée aujourd'hui par les régions, pourrait s'étendre aux collèges, car la mission est la même. L'avantage pour les personnels est évident en termes de mobilité et d'économies d'échelle. C'est d'autant plus justifié que les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle. De plus, ce transfert paraît beaucoup moins problématique que celui des routes et des transports. On est en train de consacrer un désordre institutionnel. J'accepte les compromis quand ils sont inspirés par l'intérêt général et une vision, que je ne vois pas ici.

M. le rapporteur. Une gestion régionale des collèges et des lycées pose un problème de cohérence avec les orientations retenues dans la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui visaient plutôt à rapprocher l'école primaire et le collège.

Je suis favorable à l'amendement CL1075 de la commission des Affaires culturelles – sous réserve de l'adoption du sous-amendement CL1150 –, pour préciser que les régions et départements peuvent conclure des conventions fixant des modalités d'action communes et de mutualisation des services, notamment pour les techniciens et ouvriers de service (TOS) – ce qui satisfait au moins partiellement la demande de M. Piron.

M. Dominique Bussereau. L'intérêt qu'il y a à confier la gestion des collèges aux départements semble évident. Pourtant, quand la majorité était dans l'opposition, elle a contesté violemment la réforme du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin qui confiait les TOS aux départements. Avant cela, ces personnels étaient gérés par les ordinateurs du ministère, à Paris ; aujourd'hui, ils le sont humainement par les services départementaux, ce dont les TOS se réjouissent. Sur ce point, je suis donc favorable au bon sens du Gouvernement, tout en regrettant qu'il ne se manifeste plus lorsqu'il s'agit de la voirie.

La Commission rejette successivement les amendements CL427, CL492, CL515.

Elle adopte ensuite le sous-amendement CL1150, puis l'amendement CL1075 ainsi sous-amendé.

En conséquence, l'article 12 est ainsi rétabli.

Après l'article 12

La Commission est saisie de l'amendement CL428 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit de permettre aux régions de définir la sectorisation des lycées.

M. le rapporteur. Je vous demande de retirer votre amendement. Une partie des régions demandait à participer à cette sectorisation et un travail est en cours entre le ministère et les représentants des régions pour aboutir à une rédaction en vue d'un examen dans le cadre de l'article 88 du Règlement.

L'amendement est retiré.

Article 12 bis A

(art. L. 214-2 du code de l'éducation)

Compétence des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche

Inséré au Sénat, en séance publique, à l'initiative des rapporteurs de sa commission des Lois, cet article tend à renforcer le rôle des régions en matière de recherche et d'enseignement supérieur. En particulier, il vise à **conférer aux conseils régionaux un pouvoir d'approbation de la carte des formations supérieures et de la recherche arrêtée par l'État**.

En application de l'article L. 614-3 du code de l'éducation, La programmation des formations délivrées dans l'enseignement supérieur repose sur une « carte des formations supérieures et de la recherche ». Celle-ci sert de cadre aux décisions relatives à la localisation géographique des établissements, à l'implantation des formations supérieures et des activités de recherche et de

documentation, aux accréditations à délivrer des diplômes nationaux et à la répartition des moyens.

Actuellement, cette carte est arrêtée et révisée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur après consultation des établissements, des conseils régionaux et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

Le a du 2° du présent article tend à transformer cette simple *consultation* des conseils régionaux en une véritable *approbation*, « pour [les aspects de la carte] concernant le territoire régional ». En d'autres termes, **l'élaboration et la révision de la carte des formations supérieures et de la recherche feraient désormais l'objet d'une co-décision de la part de l'État et de chaque région concernée.**

En conséquence, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 214-2 du code de l'éducation, qui prévoit aujourd'hui que « la région est consultée sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche » serait supprimée, puisque devenant sans objet (*b* du 1° du présent article).

Le même article L. 214-2 serait également modifié, en ce qu'il prévoit l'élaboration par la région d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sans emporter de changement substantiel par rapport au droit en vigueur (*a* du 1° du présent article)⁽¹⁾. En revanche, ces schémas régionaux devraient désormais être pris en compte dans l'élaboration de la carte des formations supérieures et de la recherche (article L. 614-3 du code de l'éducation, modifié par le *b* du 2° du présent article).

Votre rapporteur observe que **le principe d'une approbation par les conseils régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche est directement contraire aux décisions prises lors des débats parlementaires sur la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche**. En modifiant l'article L. 214-2 du code de l'éducation, cette loi avait défini une claire articulation entre stratégie nationale de recherche, carte des formations et schéma régional.

En conséquence, à l'initiative du Gouvernement, **votre Commission a supprimé l'approbation par les régions de la carte des formations supérieures et de la recherche**, laissant ainsi inchangé l'article L. 614-3 du code de l'éducation.

En revanche, **afin de renforcer le rôle de la région dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur proposition de MM. Paul Molac, Alain Rousset et Gilles Savary, la commission des Lois a prévu que les**

(1) *Initialement, l'amendement des rapporteurs de la commission des Lois du Sénat visait à ce que ce schéma soit pris en compte dans l'élaboration des contrats pluriannuels d'établissement, disposition supprimée en séance à la faveur d'une rectification de l'amendement. Cette préoccupation apparaît, en tout état de cause, satisfaite par la rédaction en vigueur de l'article L. 718-5 du code de l'éducation.*

interventions des autres collectivités territoriales en la matière devraient désormais prendre en compte les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (article L. 214-2 du code de l'éducation modifié). Seraient notamment concernés les schémas d'enseignement supérieur et de recherche et les schémas de développement universitaire définis par les communes, les EPCI à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements.

*
* * *

La commission examine les amendements identiques CL700 de M. Gilles Savary et CL789 de M. Alain Rousset.

M. Gilles Savary. Il s'agit de réaffirmer que les régions en sont chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche en permettant la coélaboration avec les différentes collectivités du schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche, qui détermine précisément les principes et les priorités de chacune des collectivités.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit en effet de renforcer ainsi la cohérence de l'action dans ce domaine.

M. Dominique Bussereau. Par exemple, pour le financement de l'université de La Rochelle inaugurée en son temps par François Mitterrand et Helmut Kohl, qui accueille 10 000 étudiants, la participation de l'État est à peine de 50 %, le solde étant assuré par la région, le département et la communauté d'agglomération. Sans la participation de toutes les collectivités pour ce qui relève d'une compétence de l'État, cet établissement n'existerait donc pas. Comment, dans la future organisation, pourra-t-on continuer à développer ainsi une université compte tenu des complexités que vous ajoutez et de cet *a priori* permanent en faveur des régions, au détriment des autres collectivités ?

M. Gilles Savary. Les régions se sont investies massivement depuis de nombreuses années dans les développements universitaires, d'où leur rôle de chef de file, d'autant que des universités très proches se livrent parfois une concurrence disciplinaire qui n'est pas forcément utile – ce qui peut justifier une rationalisation à l'échelle régionale. L'amendement prévoit que soient précisées dans le schéma régional les attributions et les interventions de chaque niveau de collectivité.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Nous avons rappelé hier que le principe de chef de filât est de proposer les modalités de l'exercice commun d'une compétence partagée. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel a montré que les chefs de file ne pouvaient fixer les principes et priorités d'intervention des autres collectivités territoriales, car il y aurait là une forme de tutelle contraire à la notion même de chef de filât.

Mais je suis favorable aux trois amendements identiques qui suivent, dans la mesure où ils permettront que l'intervention de chacune des collectivités prenne en compte le schéma régional, ce qui répond aux craintes évoquées par M. Bussereau.

Les amendements sont retirés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ensuite les amendements identiques CL219 de M. Paul Molac, CL429 de M. Alain Rousset et CL678 de M. Gilles Savary.

Puis elle en vient à l'amendement CL731 du Gouvernement.

M. André Vallini, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale.
Cet amendement est défendu.

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

Puis elle adopte l'article 12 bis A modifié.

Article 12 bis B

(art. L. 216-11 [nouveau] du code de l'éducation)

Financement de l'enseignement supérieur et de la recherche par les collectivités territoriales et leurs groupements

Inséré au Sénat, en séance publique, à l'initiative de M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des Lois, cet article tend à **permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de contribuer au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche**.

À l'heure actuelle, la région est la collectivité chef de file en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche (II de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, non modifié par le présent projet de loi). Elle exerce cette compétence en définissant un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, qui détermine les principes et les priorités de ses interventions (article L. 214-2 du code de l'éducation, modifié par l'article 12 bis A du présent projet). Les collectivités territoriales et les EPCI qui accueillent des sites universitaires ou des établissements de recherche sont associés à l'élaboration de ce schéma.

Le présent article tend à garantir que les collectivités territoriales de toute catégorie puissent contribuer au financement de la recherche et de l'enseignement supérieur. À cette fin, serait inséré un nouvel article L. 216-11 dans le code de l'éducation, dans le chapitre consacré aux compétences communes des collectivités territoriales (chapitre VI du titre I^{er} du livre II de la première partie). Cet article disposerait que, dans le cadre de leurs schémas de développement universitaire et scientifique propres et en cohérence avec les contrats pluriannuels

d'établissement, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur leur territoire, ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires.

L'objectif est, plus particulièrement, de permettre aux départements de continuer à pouvoir financer l'enseignement supérieur et la recherche, en dépit de la suppression de la clause de compétence générale prévue à l'article 24 du présent projet de loi (article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales).

Votre commission des Lois a adopté le présent article sans modification.

*
* * *

La Commission adopte l'article sans modification.

Article 12 bis [supprimé]

(art. L. 2223-40 et L. 2223-40-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création de schémas régionaux des crématoriums

Inséré par la commission des Lois du Sénat sur proposition de M. Jean-Pierre Sueur, cet article tend à **instaurer des schémas régionaux des crématoriums**. Il reprend le texte d'une proposition de loi présentée par le même auteur en décembre 2013 et adoptée par le Sénat le 27 mai 2014.

Le dispositif proposé est motivé par le constat selon lequel les crématoriums sont aujourd'hui insuffisamment nombreux et mal répartis géographiquement. Afin d'y remédier, seraient créés des schémas régionaux destinés à mieux organiser l'offre locale en la matière.

Depuis la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire, les communes et les EPCI sont seuls compétents pour créer et gérer des crématoriums (article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales). Cette gestion peut faire l'objet d'une délégation de service public à un opérateur funéraire habilité. Toute création ou extension d'un crématorium nécessite l'autorisation du préfet de département, après une enquête publique et un avis de la commission départementale compétente en matière de d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CODERST).

Le présent article tend à introduire un nouvel article L. 2223-40-1 dans le code général des collectivités territoriales, prévoyant un « schéma régional des crématoriums » dans chaque région.

Ce schéma serait élaboré par le préfet de région, en collaboration avec les préfets de département, après consultation du conseil régional, du conseil

national des opérateurs funéraires⁽¹⁾, des conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants ou, si cette compétence a été confiée à un EPCI de plus de 2 000 habitants, à l'organe délibérant de ce dernier⁽²⁾. Le seuil démographique retenu correspond à celui au-delà duquel les communes ou les EPCI doivent disposer d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation (article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales).

Ce schéma devrait tenir compte des équipements déjà existants, des besoins de la population (y compris celle des États limitrophes pour les zones frontalières), ainsi que des exigences environnementales.

Ce schéma aurait une portée prescriptive. Actuellement, un projet d'extension ou de création d'un crématorium ne peut être engagé que si le préfet de département l'a expressément autorisé. En modifiant l'article L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales, le présent article subordonnerait la délivrance de cette autorisation préfectorale à la compatibilité du projet avec les prescriptions du schéma régional.

Les premiers schémas seraient arrêtés dans un délai de deux ans après la promulgation de la loi résultant du présent projet, avant d'être révisés une première fois au bout de trois ans, puis tous les six ans ensuite.

Pour louables que soient les objectifs poursuivis par les inspirateurs de cette mesure, **votre rapporteur jugerait regrettable la création d'un type supplémentaire de schéma régional, *a fortiori* à portée prescriptive.** D'une part, la couverture en crématoriums du territoire national n'a cessé de progresser ces dernières années : seuls quatre départements métropolitains (Cantal, Lozère, Haute-Marne et Territoire-de-Belfort) en seraient, semble-t-il, dépourvus dans les années à venir⁽³⁾. D'autre part, ce nouveau type de schéma, adopté par l'État, ferait peser sur les communes et les intercommunalités une contrainte de plus, peu compatible avec l'objectif d'allégement des normes applicables aux collectivités territoriales.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur, de Mme Nathalie Appéré, de M. Martial Saddier et de Mme Catherine Vautrin, **votre commission des Lois a supprimé le présent article** – comme elle l'avait déjà fait lors de la

(1) Prévu à l'article L. 1241-1 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national des opérations funéraires est un organisme consultatif composé de représentants des communes et de leurs groupements, des régies municipales, des différentes catégories d'entreprises de pompes funèbres ainsi que des organisations syndicales de salariés et des associations de consommateurs.

(2) Aujourd'hui, seules 52 intercommunalités seraient attributaires de cette compétence, selon le rapport de M. Jean-René Lecerf sur la proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums (Sénat, n° 545, mai 2014). Seules les communautés urbaines et les métropoles (y compris la métropole de Lyon) exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences de création, gestion et extension des crématoriums (respectivement : articles L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5217-2 et L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales).

(3) Compte tenu des projets en cours dans plusieurs départements (source : rapport de M. Jean-René Lecerf sur la proposition de loi visant à instaurer un schéma régional des crématoriums, Sénat, n° 545, mai 2014).

discussion de la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire⁽¹⁾.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL845 du rapporteur, CL103 de Mme Catherine Vautrin, CL228 de M. Martial Saddier et CL556 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. Le Sénat a introduit des schémas régionaux d'implantation des crématoriums. Dans une logique de simplification, nous sommes nombreux à souhaiter la suppression de cet article.

Mme Nathalie Appéré. Nous avons suffisamment dénoncé l'inflation du nombre de schémas pour ne pas en souffrir d'un nouveau, qui plus est dans une compétence exclusive du bloc local. Cette mesure relève d'un moment d'égarement de nos collègues sénateurs.

M. Frédéric Cuvillier. Il s'agit d'une question sensible, car la régulation de l'implantation des crématoriums a des conséquences économiques très importantes, notamment le fait que, face à une offre publique, une spéculation privée de ces implantations peut être un facteur de déstabilisation et conduire à laisser à la charge des crématoriums publics des déficits très importants. Il existe actuellement une guerre d'implantation non coordonnée d'équipements coûteux, qui justifierait une organisation sous l'autorité des services de l'État.

M. le rapporteur. Cela est vrai, mais au-delà du fait qu'il s'agit d'un schéma de plus, celui-ci aurait un caractère prescriptif. Cette contrainte, qui pèserait sur les communes et leurs groupements, ne nous paraît pas acceptable dans la mesure où toutes ne pourraient pas faire face.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence l'article 12 bis est supprimé.

Les amendements CL229 de M. Martial Saddier, CL102 et CL198 de Mme Catherine Vautrin n'ont plus d'objet.

(1) Voir en ce sens le rapport de M. Philippe Gosselin au nom de la commission des Lois, n° 664, janvier 2008.

Article 12 ter

(chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} et art. L. 114-1, L. 114-2, L. 114-3, L. 114-4, L. 114-5, L. 114-6, L. 114-7, L. 114-8, L. 114-9, L. 114-10, L. 114-11, L. 114-12, L. 114-13, L. 114-14, L. 114-15, L. 114-16, L. 114-17 [nouveaux] et L. 211-1 du code du sport, art. L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales et art. 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes)

Transfert de l'État aux régions des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive

Inséré en séance publique au Sénat à l'initiative du Gouvernement, cet article tend à **décentraliser, au bénéfice des régions, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)**. Il est complété par l'article 12 *quater*, qui apporte plusieurs précisions relatives à ce transfert de compétences.

1. Le dispositif adopté par le Sénat

Les CREPS sont des établissements publics nationaux, placés sous la tutelle du ministre des Sports, chargés, d'une part, de participer à la formation dans le domaine de l'animation et de l'encadrement sportif et, d'autre part, d'accompagner les sportifs de haut niveau.

Ces deux missions sont détaillées à l'article D. 211-69 du code du sport :

– les CREPS assurent, en liaison avec les fédérations sportives, la formation et la préparation de sportifs de haut niveau et mettent en œuvre « le double projet consistant à concilier la recherche de la performance sportive et la réussite scolaire, universitaire et professionnelle du sportif » ;

– les CREPS organisent des formations professionnelles, initiales ou continues, dans les domaines des activités physiques ou sportives et de l'animation.

Les CREPS peuvent, en outre, contribuer :

– à l'animation territoriale dans leur champ de compétence, en lien avec les associations et les collectivités territoriales ;

– à la formation et au perfectionnement des cadres des fédérations sportives agréées ;

– à la formation des agents publics, des bénévoles et salariés des associations ;

– à l'organisation de formations conduisant aux titres et diplômes non professionnels dans les secteurs des activités physiques ou sportives et de l'animation ;

— à l'organisation d'épreuves d'aptitude dans le domaine physique et sportif.

On compte aujourd'hui dix-sept CREPS : Bordeaux, Centre, Dijon, Île-de-France, Montpellier, Nancy, Pays de la Loire, Pointe-à-Pitre, Poitiers, Reims, La Réunion, Rhône-Alpes, Strasbourg, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Toulouse, Vichy et Wattignies⁽¹⁾.

Le présent article tend à **décentraliser au bénéfice des régions concernées, à compter du 1^{er} janvier 2016, le patrimoine immobilier de ces dix-sept centres, ainsi que les fonctions support correspondantes** : accueil, hébergement, restauration, entretien, équipement. En outre, les régions pourraient, par l'intermédiaire de ces établissements, conduire **des politiques d'intérêt régional en faveur du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire**.

L'objectif poursuivi est donc à la fois de renforcer l'ancrage local du réseau existant d'établissements et de mieux répondre aux besoins des territoires en matière d'animation sportive régionale, de formation et d'équipements sportifs. Selon le Gouvernement, les CREPS deviendront « des outils de la politique sportive des régions qui leur permettront de renforcer leurs actions de développement du mouvement sportif associatif (accueil de stages sportifs, formation fédérale des cadres, arbitres et juges...) et de détection des sportifs régionaux présentant un potentiel (création de pôles régionaux), en lien avec les organes des fédérations (ligues et comités régionaux). Elles pourront en outre développer les synergies naturelles qui existent entre les CREPS et les compétences des régions en matière de formation professionnelle, d'apprentissage ou d'accompagnement des jeunes dans l'emploi ».

• Le I du présent article tend à modifier le **code du sport**, afin d'introduire dans le titre I^{er} de son livre I^{er} un chapitre IV intitulé : « Répartition des missions et des compétences entre l'État et les régions dans l'organisation et le fonctionnement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive »⁽²⁾. Ce chapitre serait divisé en deux sections, l'une relative à la répartition des missions et des compétences entre l'État et les régions (nouveaux articles L. 114-1 à L. 114-9), l'autre à l'organisation des CREPS (nouveaux articles L. 114-10 à L. 114-17).

Alors qu'ils sont aujourd'hui des établissements publics de formation relevant de l'État, au sens de l'article L. 211-1 du code du sport⁽³⁾, les CREPS seraient désormais qualifiés, en application du nouvel article L. 114-1 du même

(1) *Intitulés des CREPS figurant dans l'arrêté du ministre des Sports du 22 juin 2011 fixant la liste nominative et les sièges des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives, modifié par arrêté du 10 janvier 2014.*

(2) *L'actuel chapitre IV, intitulé « Groupements d'intérêt public », ne comporte aucun article.*

(3) *« Les établissements publics de formation relevant de l'État assurent la formation initiale des personnes qui gèrent, animent, encadrent et enseignent les activités physiques et sportives et contribuent à leur formation continue. »*

code, d' « établissements publics locaux de formation du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire », nouvelle catégorie d'établissements publics créée par le présent article.

Les CREPS seraient « créés ou fermés » par arrêté du ministre chargé des Sports, sur proposition de la région concernée. À la suite de l'adoption par le Sénat d'un sous-amendement de Mme Catherine Morin-Dessailly à l'amendement du Gouvernement insérant le présent article, l'article L. 114-1 du code du sport disposerait que **chaque région de métropole a « vocation à accueillir au moins » un de ces établissements sur son territoire**. Les débats au Sénat ont, en effet, permis de souligner que la Bretagne, la Normandie et la Corse étaient aujourd'hui dépourvues de CREPS⁽¹⁾. L'article 12 *quater* du présent projet de loi tend d'ailleurs à prendre en compte cette difficulté, en prévoyant le transfert aux régions concernées des anciens CREPS de Dinard, Houlgate et Ajaccio.

Deux catégories de **missions** incomberaient aux CREPS.

D'une part, les **CREPS seraient obligatoirement chargés d'assurer certaines missions au nom de l'État**, énumérées au nouvel article L. 114-2 du code du sport :

- assurer, en liaison avec les fédérations sportives, la formation et la préparation des sportifs de haut niveau ;
- participer au réseau national du sport de haut niveau et assurer le fonctionnement des pôles nationaux de ressources et d'expertise dans les champs du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire ;
- mettre en œuvre des formations initiales et continues dans les domaines des activités physiques ou sportives, de la jeunesse et de l'éducation populaire conformément aux objectifs nationaux (notamment la formation aux métiers s'exerçant en environnement spécifique⁽²⁾) et en lien avec le schéma régional des formations de la région concernée ;
- assurer la formation, initiale et continue, des agents de l'État exerçant leurs missions dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire.

D'autre part, les **CREPS pourraient, au nom de la région, assurer certaines missions facultatives**, prévues au nouvel article L. 114-3 du code du sport :

(1) En dehors de ces deux régions et de la collectivité territoriale de Corse, compte tenu des dix-sept CREPS déjà existants et des changements de périmètre des régions prévus dans la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, chacune des régions de métropole disposerait d'au moins un CREPS.

(2) C'est-à-dire présentant un danger particulier (plongée, parachutisme, etc.), au sens de l'article R. 212-7 du code du sport.

- assurer l'accueil et l'accompagnement de « sportifs régionaux », le cas échéant par le biais de conventions entre régions fixant leurs modalités de prise en charge ;
- promouvoir des actions « en faveur du sport au service de la santé et du sport pour tous » ;
- développer des activités en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire ;
- mettre en œuvre des offres de formation aux métiers du sport et de l'animation, conformément aux besoins identifiés par le schéma régional des formations.

Les compétences transférées de l'État aux régions porteraient tant sur le fonctionnement des CREPS que sur l'investissement :

– construction, reconstruction, extension, grosses réparations, acquisition et maintenance des infrastructures (nouvel article L. 114-5 du code du sport). La région bénéficierait, au titre de ces dépenses, du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Les biens immobiliers appartenant à l'État seraient, de plein droit et à titre gratuit, transférés en pleine propriété à la région. Ceux appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes pourraient être transférés à la région ou, à défaut, mis à sa disposition (nouveaux articles L. 114-7 et L. 114-8 du code du sport⁽¹⁾) ;

– accueil, restauration, hébergement, entretien général et technique des centres (article L. 114-5 précité) ;

– recrutement, gestion et rémunération des personnels des CREPS *exerçant les compétences qui précèdent* (nouvel article L. 114-6 du code du sport).

Par exception, l'**État conserverait à sa charge** :

– la rémunération des agents *de l'État* employés dans les CREPS, en particulier ceux chargés de la gestion administrative de l'établissement, du sport de haut niveau et des formations (1^o du nouvel article L. 114-4 du code du sport). À l'image des dispositions applicables aux collèges et lycées⁽²⁾, un décret en Conseil d'État précisera les conditions du maintien des concessions de logement et des prestations accessoires assuré à certaines catégories de ces personnels (nouvel article L. 114-9 du code du sport) ;

(1) Ce dernier article renvoie, en effet, aux articles L. 1321-1 à L. 1321-6 du code général des collectivités territoriales. L'article L. 1321-1 dispose en particulier que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ».

(2) Articles L. 213-7 et L. 214-9 du code de l'éducation.

– les dépenses de fonctionnement « directement liées » à la pédagogie, à la recherche et « au transfert d’expériences et de pratiques » dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l’éducation populaire (2^o de l’article L. 114-4) ;

– l’acquisition et la maintenance des matériels et logiciels informatiques (3^o du même article) ;

– la responsabilité de l’encadrement et de la surveillance des sportifs et des stagiaires (deuxième alinéa du nouvel article L. 114-5). L’article 12 *quater* du présent projet de loi ouvre d’ailleurs aux CREPS la possibilité de recruter des assistants d’éducation (article L. 211-1 modifié du code du sport), lesquels pourraient assurer de telles fonctions d’encadrement et de surveillance.

Quoique les missions qui précèdent soient à la charge de l’Etat, il serait néanmoins prévu que « le financement de ces dépenses est assuré par les crédits prévus à cet effet par le budget de l’État *et par les ressources propres de chaque établissement* ». Cette dernière précision vise à tenir compte des spécificités du financement des CREPS, dans la mesure où leurs ressources propres – tirées des droits d’inscription et d’hébergement ou de la rémunération de leurs prestations – représentent plus de 40 % de leurs recettes totales et, partant, financent déjà une large part de leurs dépenses.

L’organisation des CREPS serait, par ailleurs, largement remaniée.

Alors qu’il compte aujourd’hui vingt membres⁽¹⁾, leur **conseil d’administration** serait désormais composé, « selon l’importance ou la spécificité » de l’établissement, de vingt ou vingt-cinq membres. Ces critères de distinction devraient être précisés dans le décret en Conseil d’État prévu au nouvel article L. 114-17 du code du sport. Le Gouvernement a cependant d’ores et déjà indiqué que l’« importance » d’un CREPS pourra être liée au fait qu’il comprend plusieurs sites (comme les CREPS de Montpellier, de Provence-Alpes-Côte d’Azur et de La Réunion) et que le critère de « spécificité » pourra s’appliquer au CREPS de Pointe-à-Pitre, dont la sphère d’influence dépasse la Guadeloupe pour englober l’ensemble des Antilles et la Guyane.

La proportion des représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d’administration serait notablement renforcée, passant de trois sur vingt à, selon le cas, six sur vingt ou sept sur vingt-cinq. S’y ajouteraient notamment, selon le cas, deux ou trois personnalités qualifiées nommées par le président du conseil régional, parmi lesquelles ce dernier désignerait le **président** du conseil d’administration (nouvel article L. 114-10 du code du sport)⁽²⁾.

Le tableau ci-après détaille les changements dans la composition du conseil d’administration des CREPS.

(1) Article D. 211-72 du code du sport.

(2) Le président du conseil d’administration est aujourd’hui nommé par le ministre des Sports, parmi les trois personnalités qualifiées (article D. 211-73 du code du sport)

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DES CREPS

Composition actuelle (20 membres)	Composition nouvelle (CA à 20 membres)	Composition nouvelle (CA à 25 membres)
6 membres de droit : – le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ou son représentant – le recteur d'académie ou son représentant – le président du comité régional olympique et sportif – le président du conseil régional ou son représentant – le président du conseil général ou son représentant – le président de l'EPCI doté d'une compétence en matière sportive ou, à défaut, le maire de la commune d'implantation du CREPS, ou leur représentant	6 représentants de la région et d'autres collectivités territoriales, désignés par les organes délibérants des collectivités concernées	7 représentants de la région et d'autres collectivités territoriales, désignés par les organes délibérants des collectivités concernées
4 membres désignés par le ministre chargé des sports, dont un conseiller technique sportif	3 représentants du mouvement sportif, d'associations de jeunesse et d'éducation populaire ou d'organismes partenaires du centre, nommés par le ministre chargé des sports	4 représentants du mouvement sportif, d'associations de jeunesse et d'éducation populaire ou d'organismes partenaires du centre, nommés par le ministre chargé des sports
3 personnalités qualifiées, dont un chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise, désignées par le ministre chargé des sports ^(a)	2 personnalités qualifiées désignées par le président du conseil régional ^(a)	3 personnalités qualifiées désignées par le président du conseil régional ^(a)
1 président de fédération sportive désigné par le président du Comité national olympique et sportif français	5 représentants du personnel, des sportifs et des stagiaires élus à cette fin	6 représentants du personnel, des sportifs et des stagiaires élus à cette fin
1 directeur technique national désigné par le ministre chargé des sports	4 représentants de l'État, nommés par le ministre chargé des sports	5 représentants de l'État, nommés par le ministre chargé des sports
5 représentants du personnel, des sportifs et des stagiaires élus au sein de l'établissement	—	—

(a) Parmi lesquelles est désigné le président du conseil d'administration (jusqu'alors par le ministre des Sports, désormais par le président du conseil régional).

Le **directeur** du CREPS et ses adjoints demeurerait nommés par arrêté du ministre chargé des sports, le directeur étant le représentant de l'État au sein de l'établissement. Sa nomination donnerait néanmoins lieu à un avis préalable, à portée consultative, du président du conseil régional (nouvel article L. 114-11 du code du sport).

Les différentes catégories de **ressources** dont disposent les CREPS seraient énumérées au nouvel article L. 114-12 du code du sport. Il s'agit à la fois de ressources propres générées par leur activité et des subventions de l'État de la région.

En application des nouveaux L. 114-13 et L. 114-4 du code du sport, les **actes** des CREPS seraient soumis à un régime de tutelle différent selon leur objet :

– les actes relatifs au *budget*, à ses modifications et au compte financier relèveraient du contrôle budgétaire du représentant de l’État dans la région, dans les mêmes conditions que celles définies à l’article L. 421-13 du code de l’éducation pour les établissements publics locaux d’enseignement (collèges et lycées) ;

– les actes pris par délibération du conseil d’administration et relevant des missions exercées par le CREPS *au nom de l’État* (énumérées à l’article L. 114-2 précité) seraient transmis au ministre chargé des sports, qui exercerait un contrôle de légalité et d’opportunité. Il pourrait ainsi prononcer le retrait de ces actes en cas d’irrégularité juridique ou s’ils s’avéraient « de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public du sport », dispositions qui s’inspirent de celles applicables aux collèges et lycées⁽¹⁾ ;

– les autres actes des CREPS, pris au titre des compétences exercées *au nom de la région* (énumérées à l’article L. 114-3 précité) seraient soumis au contrôle de légalité du préfet de région, dans les mêmes conditions que celles prévues à l’article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, relatif au contrôle de légalité des actes des autorités communales.

En application du nouvel article L. 114-15 du code de sport, le régime patrimonial des **biens mobiliers** des CREPS serait le même que celui applicable aux biens des collèges et lycées (articles L. 421-17 et L. 421-19 du code de l’éducation).

À l’issue de la décentralisation prévue au présent article, le **personnel** des CREPS sera composé à la fois d’agents de l’État et d’agents des régions. En conséquence, sur le modèle des dispositions applicables aux collèges et lycées⁽²⁾, le I du nouvel article L. 114-16 du code du sport prévoirait que, par dérogation aux lois régissant la fonction publique de l’État et la fonction publique territoriale, les agents affectés dans les CREPS seront placés, quel que soit leur statut, sous l’autorité du directeur de l’établissement. En outre, ils seront représentés au sein des comités techniques et des comités d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail – le régime applicable à ces instances devant être précisé par le décret en Conseil d’État prévu à l’article L. 114-17.

La double tutelle exercée sur les CREPS se traduirait également à travers les **contrats d’objectifs** que l’État et les régions concluraient respectivement avec le chef d’établissement, au titre des compétences et des missions qui leur incombent (II et III du nouvel article L. 114-16).

(1) Pour ces derniers, l’article L. 421-14 du code de l’éducation dispose que « l’autorité académique peut prononcer l’annulation [d’actes de l’établissement relatifs à l’organisation ou au contenu de l’action éducative] lorsqu’ils sont contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l’éducation ».

(2) Article L. 421-23 du code de l’éducation.

Enfin, en application de l'article L. 114-17 du code du sport, un **décret en Conseil d'État** préciserait les conditions d'application de l'ensemble des dispositions prévues au I du présent article, notamment le régime financier et comptable des CREPS.

• Par coordination, le **II** du présent article tend à mentionner la nouvelle catégorie d'établissements publics que constituent les CREPS (établissements publics locaux de formation du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire) à l'article L. 211-1 du code du sport, relatif aux établissements publics chargés de la formation des personnes qui gèrent, animent, encadrent et enseignent les activités physiques et sportives.

• Le **III** du présent article ajoute les dépenses relatives aux CREPS, mentionnées à l'article L. 114-5 du code du sport, à la liste des dépenses obligatoires des régions, fixée à l'article L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales. Rappelons en revanche que les dépenses prévues à l'article L. 114-4 du code du sport restent à la charge de l'État.

• Le **IV** du présent article vise à rendre applicable aux agents des CREPS employés par la région la procédure d'attribution de logements de fonction applicable aux personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) affectés dans les collèges et les lycées, prévue à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. Comme on l'a vu, pour les agents de l'État exerçant dans les CREPS, la procédure d'attribution de logements de fonction devrait être définie dans le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 114-9 du code du sport précité.

• Le **IV** du présent article prévoit l'entrée en vigueur de la régionalisation des CREPS à compter du **1^{er} janvier 2016**.

Les conséquences des transferts de compétences prévus au présent article sur les agents publics et sur les budgets des régions sont réglées, respectivement, par l'article 35 et par l'article 37 du présent projet de loi. L'article 37 a d'ailleurs été modifié par le Sénat, sur proposition du Gouvernement, afin de tenir compte des spécificités du financement des CREPS :

– en raison de la proportion importante des ressources propres des CREPS dans leur budget total (*voir supra*), il serait expressément dérogé à la règle selon laquelle la collectivité territoriale bénéficiaire de la décentralisation d'une compétence reçoit de l'État une compensation financière représentative de la charge *nette* transférée, neutralisant ainsi les éventuelles augmentations de ressources procurées par le transfert. En l'occurrence, la compensation financière versée aux régions ne serait pas diminuée du montant des ressources propres des CREPS, afin de permettre de maintenir à leur niveau actuel, sans surcoût pour

les régions, le financement des compétences leur incombeant (nouveaux articles L. 114-5 et L. 114-6 du code du sport). Rappelons, en revanche, que les futures ressources propres des CREPS pourront contribuer à financer les compétences restant assumées par l'État (nouvel article L. 114-4 du même code) ;

– pour la même raison, il serait également dérogé à la règle selon laquelle la compensation par l'État du transfert de compétence s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, c'est-à-dire de recettes fiscales. Les « dépenses d'équipement et de fonctionnement » transférées aux régions feraient l'objet d'une compensation par l'affectation d'une part des ressources propres de chaque CREPS. Le montant de cette part serait garanti à la région, sauf si la diminution des ressources propres résultait de la baisse du barème des tarifications des prestations servies par l'établissement, votée par le conseil d'administration à une majorité qualifiée comportant au moins la majorité des voix des représentants de la région. En revanche, les « dépenses d'investissement » et les dépenses de personnel, qui seraient directement supportées par les budgets des conseils régionaux, seraient compensées par l'attribution de ressources fiscales, dans les conditions de droit commun.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a apporté plusieurs modifications au présent article.

Outre des améliorations rédactionnelles, la Commission a soumis les actes des CREPS aux dispositions régissant le contrôle de légalité des actes des régions et de leurs établissements publics (articles L. 4142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales), alors que le texte adopté au Sénat leur rendait applicables les dispositions relatives aux communes.

En outre, votre **Commission a clarifié les différentes missions assurées par les CREPS, ainsi que les charges incombeant respectivement à l'État et aux régions**. La rédaction initiale de l'article ne permettait pas de clairement distinguer les missions exercées par les CREPS au nom de l'État de celles exercées au nom de la région – distinction qui emporte pourtant des conséquences quant au régime juridique applicable à l'exercice de ces missions. S'agissant des compétences exercées au nom de la région, le texte issu du Sénat différait mal les dépenses d'investissement, d'équipement et de fonctionnement. Or, en fonction de leur nature, les dépenses des régions au titre des CREPS ne feraient pas l'objet des mêmes modalités de compensation financière : les dépenses d'investissement seraient compensées par l'attribution aux régions d'une part de fiscalité, tandis que les dépenses d'équipement et de fonctionnement seraient, en partie, financées par les ressources propres des CREPS (article 37 du projet de loi).

Compte tenu des modifications apportées par votre Commission, **les charges incombant à l'État, susceptibles d'être partiellement financées par les ressources propres des CREPS, seraient les suivantes⁽¹⁾ :**

- la rémunération des agents de l'État au sein des CREPS (au sens de l'article L. 144-2 du code du sport) ;
- les missions d'encadrement et de surveillance des sportifs et des stagiaires (assurées, le cas échéant, par des assistants d'éducation) et les autres dépenses de fonctionnement « directement liées à la pédagogie, à la recherche et au transfert d'expériences et de pratiques dans les domaines du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire » ;
- l'acquisition et la maintenance des matériels informatiques et des logiciels.

Quant aux charges incombant à la région, il s'agirait⁽²⁾ :

- de la construction, de la reconstruction, de l'extension et des grosses réparations des locaux (dépenses d'investissement) ;
- de l'entretien général et technique et du fonctionnement des CREPS (dépenses de fonctionnement) ;
- de l'acquisition et de la maintenance des équipements des CREPS, autres que les matériels et logiciels précités (dépenses d'équipement) ;
- de l'accueil, de la restauration et de l'hébergement au sein des CREPS (dépenses de fonctionnement) ;
- les dépenses de personnel liées aux agents employés par les CREPS pour l'exercice des missions qui précédent.

Par cohérence, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié l'article 37 du présent projet, relatif aux compensations financières, afin d'y tirer les conséquences des modifications opérées au présent article.

*
* * *

La Commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CL846, l'amendement de précision CL847, les amendements rédactionnels CL848 à CL851, l'amendement de clarification CL852, l'amendement rédactionnel CL853, l'amendement de clarification CL854, les amendements rédactionnels CL855 à CL860, l'amendement de précision CL861 et les amendements rédactionnels CL862 à CL868 du rapporteur.

(1) Nouvel article L. 144-4 du code du sport.

(2) Nouveaux articles L. 144-5 et L. 144-6 du code du sport.

Puis elle adopte l'article 12 ter modifié.

Article 12 quater

(chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} et art. L. 115-1 [nouveaux] et L. 211-1 du code du sport)
Transfert de l'État à certaines collectivités territoriales d'équipements affectés au service public du sport et possibilité pour les établissements publics de formation dans le domaine sportif de recruter des assistants d'éducation

Inséré en séance publique au Sénat à l'initiative du Gouvernement, cet article tend à compléter l'article 12 *ter*, qui transfère aux régions les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS). Le présent article a un double objet :

- d'une part, **il transfère de l'État à certaines collectivités territoriales trois anciens CREPS** ;
- d'autre part, **il permet aux établissements publics de formation relevant du code du sport de recruter des assistants d'éducation.**

● Comme l'a déjà indiqué votre rapporteur, on dénombre actuellement dix-sept CREPS⁽¹⁾. Compte tenu des changements de périmètre des régions prévus dans la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, seules deux régions – la Bretagne et la Normandie – et la collectivité territoriale de Corse seraient dépourvues de CREPS⁽²⁾. Le I du présent article tend à remédier à cette difficulté en prévoyant le **transfert aux collectivités territoriales concernées des anciens CREPS de Dinard (région Bretagne), Houlgate (région Basse-Normandie)⁽³⁾ et Ajaccio (collectivité territoriale de Corse).**

Ces dernières années, les fermetures des CREPS d'Ajaccio (en 2009), de Houlgate (en 2009) et de Dinard (en 2010) ont donné lieu à la conclusion de protocoles d'accord entre l'État et les collectivités territoriales concernées, afin de leur permettre de continuer à utiliser les biens immobiliers correspondants dans le cadre d'activités sportives et de formation.

Trois structures juridiques différentes ont été mises en place :

(1) La liste de ces établissements figure dans le commentaire de l'article 12 *ter* du présent projet de loi.

(2) En dehors de ces deux régions et de la collectivité territoriale de Corse, compte tenu des dix-sept CREPS déjà existants et des changements de périmètre des régions prévus dans la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, chacune des régions de métropole disposerait aujourd'hui d'un CREPS.

(3) Qui sera fusionnée avec la Haute-Normandie à compter du 1^{er} janvier 2016, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 précitée.

- un syndicat mixte « Centre du sport et de la jeunesse de Corse » associant la collectivité territoriale de Corse et le conseil général de Corse-du-Sud, s’agissant de l’ancien CREPS d’Ajaccio ;
- une association « Centre sportif de Normandie », s’agissant de l’ancien CREPS de Houlgate ;
- un groupement d’intérêt public « Campus de l’excellence sportive de Bretagne », associant principalement l’État et la région Bretagne, s’agissant de l’ancien CREPS de Dinard.

Afin de pallier l’absence de futurs CREPS décentralisés dans chacune des trois collectivités territoriales concernées, le présent article prévoit le transfert à leur profit, à titre gratuit et en pleine propriété, des biens immobiliers des anciens CREPS appartenant à l’État. À cette fin, serait inséré dans le titre I^{er} du livre I^{er} du code du sport un chapitre V intitulé : « Dispositions particulières relatives à certaines structures de gestion de services publics sportifs », composé d’un unique article L. 115-1. Ce transfert serait conditionné au maintien de l’affectation des biens au service public du sport et à l’élaboration par les collectivités bénéficiaires d’un « projet d’établissement ».

Les régions Bretagne et Normandie et la collectivité territoriale de Corse pourront ainsi, si elles le souhaitent, proposer la création d’un nouveau CREPS s’appuyant les infrastructures transférées. L’article 12 *ter* du présent projet de loi prévoit, en effet, que les CREPS seraient désormais créés par arrêté du ministre chargé des sports, sur proposition de la région.

En tout état de cause, le nouvel article L. 115-1 du code du sport pose **une condition d'affectation au service public du sport, pendant une durée d'au moins vingt ans, des biens domaniaux transférés** ou, à défaut, d’une « autre structure dédiée exclusivement au service public du sport d'une dimension au moins équivalente », créée par la région ou la collectivité concernée. En l’absence de respect de cette affectation pendant vingt ans, les collectivités bénéficiaires devraient soit rétrocéder les biens domaniaux à l’État, soit lui verser une compensation financière, égale à la valeur vénale de ces biens.

- Par ailleurs, le II du présent article tend à **permettre aux établissements publics de formation relevant du code du sport de recruter des assistants d'éducation** (article L. 211-1 du code du sport).

Régis par l’article L. 916-1 du code de l’éducation, les assistants d’éducation sont des agents employés dans les collèges et les lycées afin d’exercer des fonctions d’assistance à l’équipe éducative pour l’encadrement et la surveillance des élèves, y compris en dehors du temps scolaire. Ils sont recrutés au terme de contrats d’une durée maximale de trois ans, renouvelables dans la limite d’une période d’engagement de six ans. Créé en 2003, ce dispositif est destiné à bénéficier en priorité à des étudiants boursiers.

Les établissements publics de formation, qui bénéficieraient désormais de la possibilité de recruter des assistants d'éducation, sont ceux mentionnés à l'article L. 211-1 du code du sport, c'est-à-dire :

– les établissements publics de formation relevant de l'État assurant la formation initiale des personnes qui gèrent, animent, encadrent et enseignent les activités physiques et sportives et contribuant à leur formation continue (réécriture actuelle de l'article L. 211-1). Concrètement, il s'agit de l'Institut national du sport et de l'expertise (INSEP), de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), de l'École nationale des sports de montagne (ENSM) et de l'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVSN) ;

– les établissements publics locaux de formation du sport, de la jeunesse et de l'éducation populaire, nouvelle catégorie juridique à laquelle appartiennent les CREPS (article L. 211-1, tel que modifié par l'article 12 *ter* du présent projet de loi).

Ces établissements pourraient ainsi recruter des étudiants dans les mêmes conditions (régime horaire dérogatoire), selon les mêmes critères (niveau d'études requis) et aux mêmes fins que dans les collèges et lycées, en particulier pour encadrer et surveiller les élèves de ces établissements. Selon le Gouvernement, une telle possibilité serait préférable aux pratiques actuelles consistant à recruter des contractuels de droit public ou de droit privé (selon un régime de contrats aidés), pour lesquels « les bases réglementaires des contrats proposés ne sont pas adaptées à la mission confiée ».

Votre Commission n'a apporté à cet article que des modifications rédactionnelles.

*
* * *

La Commission adopte les amendements rédactionnels CL869 et CL870 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 12 quater modifié.

Article 13

(art. L. 4421-1, L. 4422-9-2 [nouveau], L. 4422-10, L. 4422-18, L. 4422-31, L. 4423-1 et L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales et art. L. 380 du code électoral)

Modification du statut de la collectivité territoriale de Corse

Cet article tend à **adapter le statut juridique de la collectivité territoriale de Corse**. Il s'inspire partiellement des propositions formulées par la

commission des compétences législatives et réglementaires de l’Assemblée de Corse et approuvées par cette dernière le 27 septembre 2013⁽¹⁾.

Les adaptations proposées au présent article sont au nombre de sept.

1. Simplifier l’application des lois à la collectivité territoriale de Corse

Principalement régie par des dispositions résultant de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, la Corse est une collectivité territoriale à statut particulier, relevant de l’article 72 de la Constitution. Elle fait l’objet d’un titre spécifique au sein du code général des collectivités territoriales (titre II du livre IV de la quatrième partie).

Juridiquement, la Corse n’est donc pas une région. Pour autant, de nombreuses dispositions législatives relatives aux régions ont vocation à s’y appliquer. Or, cette applicabilité est entachée d’une certaine complexité, dans la mesure où l’article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales opère une distinction entre :

- les dispositions qui s’appliquent *de plein droit* à la collectivité territoriale de Corse, à condition qu’elles ne soient pas contraires aux dispositions qui lui sont spécifiques (c’est-à-dire au titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales). Ces dispositions applicables de plein droit sont celles figurant aux titres I^e à III de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales (« organisation de la région », « attributions de la région » et « finances de la région »), dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;
- les autres dispositions, qui nécessitent une *mention expresse* du législateur pour les rendre applicables à la collectivité territoriale de Corse.

Suivant la proposition de l’Assemblée de Corse dans sa délibération précitée du 27 septembre 2013, le 1^o du I du présent article complète l’article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales, afin d’**étendre à l’ensemble des dispositions législatives relatives aux régions leur applicabilité à la collectivité territoriale de Corse**, pour autant qu’elles ne sont pas contraires aux dispositions spécifiques prévues au titre II du livre IV de la quatrième partie du même code. Cela simplifierait l’état du droit et mettrait fin à une certaine insécurité juridique.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions.

(1) Délibération n° 13/203 AC de l’Assemblée de Corse portant diverses décisions et propositions de modifications constitutionnelles, législatives et réglementaires concernant les institutions particulières applicables à la Corse ; Commission des compétences législatives et réglementaires, « Les institutions particulières de la Corse : le constat ; les évolutions nécessaires ».

2. Améliorer le fonctionnement de la commission permanente

À la différence des régions, la Corse présente la particularité d'être dotée, en plus d'une assemblée délibérante, d'un conseil exécutif. Ce dernier est composé d'un président assisté de huit conseillers exécutifs, élus par l'Assemblée de Corse parmi ses membres, au terme d'un scrutin de liste. Le président du conseil exécutif prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée, tandis que cette dernière règle par ses délibérations les affaires de la Corse et contrôle le conseil exécutif.

À l'instar des régions, l'Assemblée de Corse dispose d'une commission permanente, organe chargé d'assurer la continuité de l'assemblée délibérante pour gérer au quotidien, entre ses réunions, les affaires de la collectivité. L'Assemblée de Corse peut lui déléguer des compétences, par une délibération adoptée dans un délai de trois mois à compter de l'élection de l'Assemblée, conformément à l'article L. 4133-6-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux régions comme à la collectivité territoriale de Corse.

Le 2^o du I du présent article tend à insérer un nouvel article L. 4422-9-2 dans le code général des collectivités territoriales, afin d'améliorer sur deux points le fonctionnement de la commission permanente.

D'une part, **serait institué le droit, pour le président du conseil exécutif, d'assister, sans voix délibérative, aux réunions de la commission permanente.** Rappelons que la commission permanente est présidée par le président de l'Assemblée, qui en est membre de droit, et qu'elle comprend en outre dix conseillers à l'Assemblée, dont deux vice-présidents⁽¹⁾. Permettre au président du conseil exécutif d'assister aux travaux de la commission permanente paraît d'autant plus cohérent que l'article L. 4422-30 du code général des collectivités territoriales dispose aujourd'hui que le président et les conseillers exécutifs ont accès aux séances de l'Assemblée de Corse et qu'ils sont entendus, sur leur demande, sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

D'autre part, **l'Assemblée de Corse pourrait désormais modifier, au cours de son mandat, la liste des compétences qu'elle a déléguées à sa commission permanente** en application de l'article L. 4133-6-1 précité – alors que la délégation vaut aujourd'hui pour toute la durée du mandat. Cela offrirait davantage de souplesse à l'administration de cette collectivité.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions.

3. Instituer un droit d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée de Corse

En l'état du droit, l'article L. 4422-10 du code général des collectivités territoriales dispose que les dates et l'ordre du jour des séances de l'Assemblée de

(1) Article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales.

Corse sont arrêtés par son président, après consultation des membres de la commission permanente.

Le 3° du I du présent article tend à compléter cet article L. 4422-10, afin de conférer le droit à un cinquième (20 %) des conseillers à l'Assemblée de Corse d'obtenir l'inscription d'une question – y compris une proposition de délibération – à son ordre du jour. L'Assemblée de Corse étant composée de cinquante et un membres⁽¹⁾, ce droit d'inscription à l'ordre du jour serait donc ouvert à au moins onze conseillers.

La modification proposée ne va donc pas jusqu'à instituer ce droit en faveur de chaque groupe politique – trois conseillers suffisant aujourd'hui pour constituer un groupe, en application du Règlement intérieur de l'Assemblée de Corse.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions.

4. Permettre aux conseillers exécutifs de réintégrer leur siège à l'Assemblée de Corse en cas de mise en cause de la responsabilité du conseil exécutif ou de démission collective du conseil exécutif

En application de l'article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales, le mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse est incompatible avec la fonction de conseiller exécutif.

Lorsqu'un conseiller à l'Assemblée est élu au conseil exécutif, il dispose d'un délai d'un mois pour démissionner, soit de son mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse, soit de sa fonction de conseiller exécutif. À défaut, il est réputé démissionnaire de son mandat à l'Assemblée.

En conséquence, un conseiller exécutif qui, pour quelque raison que ce soit, perd son siège au sein du conseil exécutif ne « retrouve » pas son mandat au sein de l'Assemblée de Corse⁽²⁾.

Dans sa délibération du 27 septembre 2013, l'Assemblée de Corse a souhaité que les conseillers exécutifs cessant leurs fonctions puissent réintégrer l'Assemblée de Corse – à l'instar, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, des ministres quittant le Gouvernement et pouvant ensuite reprendre l'exercice de leur mandat parlementaire (article 25, alinéa 2, de la Constitution).

Compte tenu des risques particuliers d'instabilité qu'une telle mesure pourrait favoriser, mais aussi du caractère collégial de l'élection des conseillers exécutifs, le 4° du I du présent article tend à saisir cette recommandation, mais

(1) Article L. 364 du code électoral.

(2) La vacance du siège d'un conseiller exécutif autre que le président donne lieu à l'élection d'un nouveau conseiller exécutif dans les conditions prévues à l'article L. 4422-20 du code général des collectivités territoriales. En revanche, en cas de vacance du siège du président du conseil exécutif, un nouveau conseil exécutif est élu par l'Assemblée de Corse (article L. 4422-4 du code général des collectivités territoriales).

en limitant la possibilité pour les conseillers exécutifs de réintégrer l'Assemblée de Corse aux deux seuls cas où la cessation de leurs fonctions est due :

– au vote, par l'Assemblée de Corse, d'une motion de défiance contre le conseil exécutif, dans les conditions prévues à l'article L. 4422-31 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ ;

– à la démission collective du président et des membres du conseil exécutif.

Dans ces deux hypothèses, l'article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales disposerait désormais que les conseillers exécutifs « reprennent l'exercice de leur mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la fin de leurs fonction ». Les suivants de liste qui les avaient entre-temps remplacés à l'Assemblée de Corse seraient alors replacés en tête des candidats non élus de leurs listes respectives.

Les sixième, septième et huitième alinéas du même article seraient modifiés par coordination⁽²⁾. En cas d'élection au conseil exécutif d'un conseiller de l'Assemblée, celui-ci disposerait d'un délai d'un mois, non plus pour démissionner de l'un de ses deux mandats, mais pour « opter » entre l'un ou l'autre. À défaut d'option dans ce délai, il sera réputé avoir opté pour la fonction de conseiller exécutif.

Le II du présent article tend, également par coordination, à modifier l'article L. 380 du code électoral, relatif au remplacement des conseillers à l'Assemblée de Corse. Cet article dispose aujourd'hui que le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller de l'Assemblée de Corse élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. Compte tenu de la réforme ici proposée, ce remplacement deviendrait, dans les deux hypothèses déjà évoquées, temporaire. La modification de l'article L. 380 consiste donc à tenir compte de ce que le mandat des remplaçants au sein de l'Assemblée de Corse expirerait alors, non au moment de la prochaine élection de cette Assemblée (comme dans le cas général), mais lors du retour, au sein de celle-ci, des anciens conseillers exécutifs qu'ils avaient temporairement remplacés.

La commission des Lois du Sénat avait regretté que le présent article « n'institue pas un droit personnel du conseiller exécutif mais un droit attribué collégialement au conseil, qui ne joue donc que dans ce cadre collectif » et a craint qu'il soit « source d'instabilité, seul le départ de l'ensemble de l'instance déclenchant sa mise en œuvre ». Elle avait donc supprimé le dispositif proposé.

(1) Sur la motion de défiance, voir également infra le point 5.

(2) Le cinquième alinéa du même article, prévoyant l'incompatibilité entre mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse et fonction de conseiller exécutif de Corse, demeurerait en revanche inchangé.

Le retour à titre individuel à l'Assemblée de Corse des conseillers exécutifs poserait cependant une difficulté, dans la mesure où ceux-ci sont élus ensemble, sur une même liste, par l'Assemblée de Corse. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement considère d'ailleurs que la limitation du droit à réintégration de l'Assemblée de Corse aux deux hypothèses précitées (vote d'une motion de défiance ou démission collective) permet de tenir compte de la solidarité du conseil exécutif dans la gestion de la collectivité et d' « éviter toute déstabilisation de son action par des mouvements fréquents ».

À l'initiative du Gouvernement, ainsi qu'à celle du groupe CRC, le Sénat, en séance publique, a rétabli le texte initial du présent article.

5. Limiter les motions de défiance de l'Assemblée de Corse contre le conseil exécutif

Actuellement, l'article L. 4422-31 du code général des collectivités territoriales dispose que l'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance.

Celle-ci doit mentionner, d'une part, l'exposé des motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, la liste des noms des candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs de Corse en cas d'adoption de la motion de défiance.

Il n'est délibéré sur cette motion que lorsqu'elle est signée du tiers des conseillers à l'Assemblée, soit au moins dix-sept conseillers. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

Lorsque la motion de défiance est adoptée, les candidats aux mandats de président et de conseillers exécutifs entrent immédiatement en fonction.

Le 5° du I du présent article tend à **limiter à un le nombre de motions de défiance que peut signer un conseiller à l'Assemblée de Corse par année civile**. Cette mesure, non suggérée par l'Assemblée de Corse, devrait contribuer à renforcer la stabilité du conseil exécutif.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions.

6. Préciser la nature juridique des actes du président du conseil exécutif

Le 6° du I du présent article tend à lever une incertitude juridique quant à la nature des actes pris par le président du conseil exécutif. Ceux-ci seraient désormais qualifiés d' « **arrêtés du président du conseil exécutif délibérés au sein du conseil exécutif** » par l'article L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales, afin d'éviter toute confusion avec les « délibérations » de

l’Assemblée de corse, les « délibérations » du conseil exécutif et les « actes » du président de l’Assemblée de Corse.

En particulier, l’exécution du budget devrait dorénavant faire l’objet d’arrêtés du président du conseil exécutif délibérés en conseil exécutif, en vertu de la délégation que l’Assemblée de Corse ne peut donner qu’à lui seul⁽¹⁾.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions.

7. Prolonger de deux années le programme exceptionnel d’investissements en Corse

L’article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales dispose que « pour aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et pour résorber son déficit en équipements et services collectifs, un programme exceptionnel d’investissements d’une durée de quinze ans est mis en œuvre ».

Ce programme exceptionnel d’investissements (PEI) résulte d’une proposition du Gouvernement aux représentants élus de la Corse formulée à l’été 2000, consacrée par l’article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 précitée. Ce programme fait l’objet d’une convention-cadre conclue le 22 avril 2002 entre l’État et la collectivité territoriale de Corse, qui porte sur un montant total de 1,9 milliard d’euros. La contribution de l’État au coût global du programme ne peut excéder 70 %.

L’exécution de cette convention ayant pris du retard, le 7^e du I du présent article tend à **prolonger de deux ans la mise en œuvre du PEI**, pour porter sa durée à dix-sept ans, en accord avec les partenaires de la convention-cadre. Le PEI aurait ainsi vocation à prendre fin en 2019, au lieu de 2017.

Le Sénat a adopté sans modification ces dispositions. Votre commission des Lois a fait de même.

*
* * *

La Commission adopte l’article 13 sans modification.

Après l’article 13

La Commission examine l’amendement CL250 de M. Paul Molac.

(1) L’article L. 4422-33 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que les délibérations de l’Assemblée de Corse peuvent prévoir des mesures d’application arrêtées par le président du conseil exécutif.

M. Paul Molac. Le renforcement du rôle des régions et l'extension de leurs aires géographiques plaident pour une réforme de leur gouvernance, en distinguant l'assemblée du conseil exécutif, comme c'est déjà le cas pour la collectivité territoriale de Corse.

La séparation des pouvoirs entre l'assemblée délibérante et le pouvoir exécutif et la responsabilité de l'exécutif devant le pouvoir délibératif constituent des avancées démocratiques indispensables. Les pouvoirs et la taille des régions étant renforcés, il est nécessaire d'accompagner cette réforme par de telles avancées.

M. le rapporteur. Cette solution est intellectuellement séduisante, mais, en séparant exécutif et délibératif, elle se heurte au chantier des futurs conseils régionaux qui devront, pour la majorité d'entre eux, d'abord s'atteler à conduire la fusion de leurs politiques dans les régions regroupées.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CL25 à CL28 de M. Paul Molac, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. Paul Molac. Le renforcement des droits des élus est une nécessité, accrue par l'élargissement des prérogatives des conseils régionaux et par l'agrandissement des régions. La reconnaissance des droits des élus d'opposition est un moyen d'améliorer le fonctionnement démocratique de ces conseils.

L'amendement CL25 vise en conséquence à une meilleure reconnaissance des droits des groupes d'opposition dans les conseils régionaux. Le 1^o vise à ce que le règlement intérieur définisse des droits spécifiques aux groupes, notamment d'opposition, et le 2^o instaure la notion de président de groupe – et non de responsable – et définit la notion de groupe d'opposition ou minoritaire.

M. le rapporteur. Ces amendements apportent des éléments intéressants. Mais le CL25 présente une difficulté, car il prévoit que les groupes politiques d'un conseil régional ont une compétence en matière de fixation de son ordre du jour, ce qui est contraire au principe de libre administration des collectivités, comme l'a rappelé une décision du Conseil constitutionnel de 1999.

Je vous invite donc à retirer ces amendements afin de les retravailler pour la séance publique.

Quant aux modalités de désignation du président de la commission régionale chargée des finances, comme à l'Assemblée nationale cela relève du règlement intérieur de l'assemblée en cause, et non de la loi.

Les amendements sont retirés.

Article 13 bis [nouveau]

(art. L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales)

Missions des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux

Inséré par un amendement de M. Paul Molac adopté par la commission des Lois, le présent article précise les missions et les prérogatives des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

Actuellement, l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le CESER est « une assemblée consultative » placée « auprès du conseil régional et du président du conseil régional ». Si ce code prévoit sa composition, ses moyens de fonctionnement et les garanties et indemnités accordées à ses membres, il ne définit pas exactement ses rôles et prérogatives.

1. Le statut actuel des CESER

Dès 1954, des « comités d'expansion économique » ont été créés pour que les acteurs socio-professionnels soient associés aux décisions publiques. Ils ont été renommés « comités d'expansion régionale et d'aménagement » en 1960. En 1964, ils sont remplacés par les « commissions de développement économique régional » (CODER) qui associent élus et représentants du monde socio-professionnels. La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions institue des « comités économiques et sociaux régionaux » auprès des établissements publics régionaux, qui regroupent alors uniquement les représentants socio-professionnels et associatifs. Ils prennent le nom de conseils économiques et sociaux régionaux par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, puis de conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux avec l'inclusion de représentants d'associations et fondations et de personnalités qualifiées en matière d'environnement et de développement durable par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Chaque CESER est composé de membres (entre 65 et 128) nommés pour 6 ans par le préfet de région. Les conseillers économiques et sociaux régionaux sont ainsi répartis en quatre collèges :

- des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées de la région ;
- des représentants des organisations syndicales représentatives sur le plan national ;
- des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région ;
- des personnalités qui, en raison de leurs activités ou de leur qualité, concourent au développement de la région.

Le législateur a prévu que cet organe est obligatoirement saisi pour donner son avis, avant leur examen par le conseil régional, sur des documents relatifs :

- à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation ;
- au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution, ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs ;
- aux différents documents budgétaires de la région ;
- aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional est appelé à délibérer ;
- aux schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Des demandes d'avis sur des projets économiques, sociaux, culturels ou environnementaux intéressant la région peuvent lui être adressées par le président du conseil régional.

Le CESER peut aussi, de sa propre initiative, émettre des avis sur toute question relevant des compétences de la région.

2. Les précisions apportées par le présent article

Aux termes du présent article additionnel, la mission du CESER est « d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales ».

En outre, cet article précise son mode de saisine, en prévoyant que le CESER est saisi de « toute question relevant des compétences du conseil régional » par le président et par les groupes politiques du conseil régional.

Enfin, il introduit une nouvelle prérogative, en autorisant le CESER à demander « l'inscription d'une communication à l'ordre du jour du conseil régional, qui donne lieu à un débat sans vote ».

*
* * *

La Commission en vient à l'amendement CL29 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à renforcer les pouvoirs et missions du conseil économique, social et environnemental régional (CESER), instance représentative de la société civile à l'échelle régionale. Il complète l'alinéa unique de l'article L. 4134-1 du code général des collectivités territoriales.

Il vise d'abord à préciser que, dans l'éclairage qu'il donne au conseil régional sur les enjeux des politiques régionales, le CESER devra particulièrement

veiller à leur impact sur le long terme et à leur inscription sur une trajectoire de transition écologique de l'économie.

Il propose également de créer un nouveau mode d'action et d'expression pour le CESER : demander l'inscription d'une communication à l'ordre du jour de l'assemblée régionale, donnant lieu à un débat sans vote.

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

TITRE II DES INTERCOMMUNALITÉS RENFORCÉES

CHAPITRE I^{ER} Des regroupements communaux

Avant l'article 14

La Commission est saisie des amendements identiques CL52 de Mme Estelle Grelier et CL480 de M. Michel Piron.

Mme Colette Capdevielle. Il s'agit d'adopter une appellation unique, cohérente et simplifiée de « communauté territoriale » pour tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

M. Michel Piron. Même argumentation.

M. le rapporteur. Ces amendements reprennent une demande ancienne de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Cela est séduisant, mais le défaut des amendements est qu'ils ne procèdent à aucune des coordinations nécessaires pour être suivis d'effet. Avis défavorable.

Mme Sophie Dessus. Il est bon de simplifier la terminologie, mais, compte tenu de la différence de gestion entre une communauté de communes de 7 000 à 8 000 habitants et une communauté d'agglomération d'une autre importance, le citoyen va-t-il s'y retrouver et ne va-t-on pas faire un amalgame imposant certaines compétences obligatoires qui n'existent pas aujourd'hui ?

La Commission rejette les amendements.

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

Dans sa version initiale, le présent article proposait de remettre en chantier la carte intercommunale en favorisant un découpage cohérent avec les bassins de vie par le relèvement de 5 000 à 20 000 habitants le seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre⁽¹⁾, sauf exceptions géographiques particulières.

En conséquence, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devaient être révisés avant le 31 décembre 2015.

En outre, il définissait des secteurs prioritaires pour la réduction du nombre des syndicats mixtes et des syndicats intercommunaux.

Enfin, il procédait à des coordinations liées aux dispositions spécifiques d'achèvement de la carte intercommunale en Ile-de-France prévue par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois du Sénat a maintenu le principe d'une révision des schémas départementaux, tout en décalant d'un an la fin de ce processus, devant dorénavant être achevé au plus tard le 31 décembre 2016, mais a supprimé le relèvement du seuil de constitution des EPCI 5 000 à 20 000 habitants. En séance publique, le Sénat a apporté des modifications relatives aux principes à suivre par les SDCI et ajouté la création de communes nouvelles aux objectifs à remplir par ces schémas.

Lors de son examen, outre des améliorations rédactionnelles, la commission des Lois a adopté un amendement déposé par le Gouvernement rétablissant le calendrier prévu par le projet de loi initial. À l'initiative de votre rapporteur, elle a rétabli le principe de la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 20 000 habitants, tout en prévoyant un double régime d'adaptation aux réalités locales, dans les zones insulaires ou de montagne, et avec un seuil adapté en fonction de la densité de population départementale dans les autres zones faiblement peuplées du territoire.

(1) Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats d'agglomération nouvelle.

1. Le principe de l'achèvement de la carte intercommunale prévu par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010

Le chapitre II du titre III de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a prévu un dispositif d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale en deux temps. À l'issue du processus, prévu le 1^{er} juin 2013, chaque commune – à l'exception de celles situées dans la petite couronne parisienne ou dont le territoire recouvre une seule île maritime⁽¹⁾ – devait être membre d'un EPCI à fiscalité propre.

Au cours de l'année 2011, chaque préfet était chargé d'élaborer et d'arrêter, en concertation avec les élus locaux représentés au sein de la commission départementale de coopération intercommunale, un schéma de coopération intercommunale, définissant des périmètres cohérents pour les EPCI existants ou à créer.

a. Les orientations à prendre en compte

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, que modifie le I du présent article, a été introduit par l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010. Il définit des orientations à prendre en compte pour l'élaboration de ces schémas :

- la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants, sauf dans les zones de montagne ou dans les espaces « présentant des caractéristiques géographiques particulières », pour lesquels le préfet disposait du pouvoir de déroger à ce seuil « pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces » ;
- la définition de territoires pertinents, en mettant en cohérence les périmètres des EPCI à fiscalité propre avec les aires urbaines, les bassins de vie et les schémas de cohérence territoriale ;
- la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect du développement durable ;
- l'accroissement et le rééquilibrage de la solidarité financière notamment par le rattachement des communes isolées ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en supprimant les doubles emplois, par transfert des compétences des syndicats aux EPCI à fiscalité propre.

(1) Cette dernière exception ayant été introduite par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Lors de son examen en séance publique, le Sénat a modifié le I du présent article afin d'apporter deux modifications à ces principes :

– à l'initiative de MM. Mathieu Darnaud et Charles Revet, le Sénat a ajouté aux principes devant guider l'élaboration des SDCI celui de renforcement de la « solidarité territoriale » (**a ter du 1° du I**) ;

– à l'initiative de M. Pierre Jarlier, le Sénat a également introduit la « création de communes nouvelles » parmi les objectifs des schémas (**d du 1° du I**).

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois a apporté deux modifications à ce dispositif.

À l'initiative de M. Michel Piron, elle a prévu que les schémas départementaux de coopération intercommunale devront présenter « un état des lieux de la répartition des compétences des groupements [de collectivités] existants et de leur exercice », afin de permettre un meilleur constat des compétences exercées et des éventuels chevauchements existants.

Un amendement de votre rapporteur a supprimé l'inclusion de la création de communes nouvelle parmi les objectifs des schémas départementaux, car cette disposition est apparue inadéquate à un double titre :

– la création d'une commune nouvelle relève d'une réorganisation du niveau communal ; si elle peut avoir lieu dans le cadre d'un EPCI à fiscalité propre, cela ne relève pas à proprement parler d'une organisation de la coopération intercommunale ;

– en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, l'initiative de la création d'une commune nouvelle relève aujourd'hui des communes concernées, de l'EPCI dont elles sont membres et du préfet, mais sa mise en place repose sur l'accord unanime des communes concernées : aussi, la création d'une commune nouvelle proposée par un schéma ne saurait être mise en place autrement que par délibérations concordantes, et non dans le cadre des pouvoirs temporaires reconnus au préfet par l'article 16.

b. Le mécanisme d'élaboration des schémas

Le projet de schéma, élaboré par le préfet en concertation avec l'ensemble des élus locaux, a été soumis aux communes, EPCI et syndicats mixtes concernés par les modifications proposées, qui disposent de trois mois pour émettre un avis simple. Avec ses annexes cartographiques, il doit être parallèlement présenté à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)⁽¹⁾ : cet

(1) En application des articles L. 5211-42 à L. 5211-45 du code général des collectivités territoriales, la CDCI compte un nombre minimum de 40 sièges ; un siège supplémentaire est attribué :
– à partir d'un seuil de 600 000 habitants dans le département, puis par tranche de 300 000 habitants ;

organe consultatif, qui a vocation à formuler des propositions visant à renforcer la coopération intercommunale, est présidé par le préfet et composée d'élus locaux désignés par leurs pairs. La CDCI dispose d'un délai de quatre mois pour émettre un avis simple, ainsi que, le cas échéant, adopter des amendements au projet de schéma, à la majorité des deux tiers de ses membres. Les amendements conformes aux orientations de la loi du 16 décembre 2010 sont alors intégrés dans le projet de schéma.

Le 25 janvier 2012, le ministre chargé des collectivités territoriales a présenté une communication en conseil des ministres indiquant que soixante-six schémas départementaux de coopération intercommunale avaient été approuvés par les commissions puis arrêtés par les préfets avant le 31 décembre 2011, couvrant 40 millions d'habitants et 70 % des communes.

L'étude d'impact du présent projet de loi a détaillé les effets des principes de rationalisation de la carte intercommunale fixés par la loi du 16 décembre 2010 :

– entre 2010 et le 1^{er} janvier 2014, le nombre total d'EPCI à fiscalité propre a diminué de 466 unités : l'effectif des communautés de communes s'est réduit de 506 (1 903 contre 2 409 en 2010) alors que les communautés d'agglomération, aujourd'hui au nombre de 222, étaient de 181 en 2010 (+ 41) ; le nombre de syndicats d'agglomération nouvelle (passé de 5 à 4) et de communautés urbaines (diminuée de 16 à 15, de par la création de la métropole de Nice-Côte d'Azur) est resté stable ;

– parallèlement, la population totale moyenne des groupements à fiscalité propre s'est mécaniquement accrue, pour atteindre de 29 000 habitants au 1^{er} janvier 2014 contre 23 000 habitants au début de l'année 2012. 29 % des EPCI à fiscalité propre regroupent aujourd'hui plus de 20 000 habitants, 58 % plus de 10 000 habitants et seuls 13 % sont composés de moins de 5 000 habitants.

-
- par commune de plus de 100 000 habitants dans le département ; à partir d'un seuil de 400 communes dans le département, puis par tranche de 100 communes ;
 - par EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants dans le département ; à partir d'un seuil de 25 EPCI à fiscalité propre dans le département, puis par tranche de 10 établissements.

La composition de la CDCI comprend cinq collèges, dont les poids respectifs sont de :

- collège des communes : 40 % ;
- collège des EPCI à fiscalité propre : 40 % ;
- collège des syndicats mixtes et syndicats de communes : 5 % ;
- collège du conseil général : 10 % ;
- collège du conseil régional : 5 %.

En outre, les communes, EPCI et syndicats situés dans les zones de montagne y sont représentés dans la proportion du nombre de ces collectivités dans chaque collège électoral par rapport à l'ensemble des collectivités du collège considéré.

La CDCI est présidée par le représentant de l'État dans le département, assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus parmi les maires.

Au total, « Les 563 communes isolées début janvier 2013 qui avaient obligation légale d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre sont désormais rattachées ou font l'objet d'une procédure en cours d'achèvement. Début 2014, 41 communes de la petite couronne parisienne et 4 îles composées d'une seule commune sont encore isolées. Ces communes bénéficient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Il est à noter qu'en application de la loi du 27 janvier 2014, les 41 communes de la petite couronne parisienne vont être regroupées avec les 19 EPCI à fiscalité propre existant sur ces départements et Paris, afin de constituer au 1^{er} janvier 2016 la métropole du Grand Paris. »⁽¹⁾

S'agissant des syndicats, l'étude d'impact note une diminution « sensible » de leur nombre : « Les effectifs des syndicats ont ainsi diminué de près de 10 % sur les deux années 2012 et 2013 contre 4 % sur les deux exercices précédents (2010 et 2011). La diminution concerne essentiellement les syndicats à vocation unique (SIVU). Début 2014, on dénombre 13 408 syndicats. »

2. Un nouvel objectif de taille minimale pour les EPCI à fiscalité propre

En application de l'exposé des motifs du projet de loi, le présent article doit permettre de « définir les périmètres sur la base des bassins de vie », afin d'« offrir aux populations le niveau de service auquel celles-ci aspirent ». à cette fin, le projet initial procéda au relèvement de 5 000 à 20 000 habitants du seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en conservant les exceptions ouvertes par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 en faveur des zones de montagne et des espaces géographiques présentant des caractéristiques particulières.

On rappellera que selon l'INSEE, « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines : services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports », la notion d'accès à l'emploi ayant été supprimée de cette définition en 2012.

Selon l'étude d'impact, en métropole, ces espaces comptent en moyenne 38 000 résidents mais s'échelonnent de 20 100 habitants dans le Limousin jusqu'à 70 800 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais. La liste des bassins de vie fait apparaître des disparités importantes : leur superficie s'échelonne en effet de 2,38 à 49 006,9 km², leur population de 1 868 à 10 677 924 habitants.

Selon *Les collectivités en chiffres 2014*⁽²⁾, parmi les EPCI existants, 1 507 communautés de communes sont potentiellement concernées par cette

(1) Étude d'impact du présent projet de loi, 17 juin 2014.

(2) Chiffres publiés par la direction générale des collectivités territoriales en mai 2014.

réforme puisqu'elles réunissaient moins de 20 000 habitants, dont 286 de moins de 5 000 habitants et 1 221 entre 5 000 et 19 999 habitants.

Cependant, le présent article ne modifiait pas les exceptions existantes pour tenir compte de la diversité des territoires : d'une part, les intercommunalités qui comportent des zones de montagne en sont exemptées ; d'autre part, le préfet dispose du pouvoir d'y déroger « pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ».

À l'occasion de son examen, la commission des Lois du Sénat s'est montrée très critique envers ce seuil, en estimant que « ce critère démographique qui conduirait, dans certains départements, à créer des EPCIIFP rassemblant plus d'une centaine des communes », ce qui aurait pour conséquence d'« affaiblir la proximité ». Elle a également souligné que la situation des petites villes « diffère selon qu'elles sont ou non situées dans une agglomération importante : dans le premier cas, elles peuvent s'appuyer sur les services de celles-ci ; dans le cas contraire, elles doivent se doter d'équipements structurants nécessaires à la population sans bénéficier d'un niveau comparable de ressources »⁽¹⁾.

Aussi la commission des Lois du Sénat a supprimé le **a) du 1° du I** du présent article, qui prévoyait le principe du relèvement de ce seuil.

Constatant que ce *statu quo* ne pouvait favoriser les évolutions de la carte intercommunale qui lui permettraient de se rapprocher de celle des bassins de vie, un amendement proposé par votre rapporteur a rétabli le principe de mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus 20 000 habitants prévu par le projet de loi initial, mais en l'assortissant d'un mécanisme d'adaptations dans plusieurs hypothèses :

– ce seuil pourra être écarté lorsque les périmètres des EPCI projetés seront situés dans des zones de montagne ou des espaces géographiques isolés, tels que les îles ou les archipels maritimes ;

– au sein des départements présentant une densité de population inférieure à la densité moyenne nationale (s'levant en 2014 à 102,6 habitants par kilomètre carré en moyenne dans les départements de métropole et d'outre-mer), dans les autres zones faiblement peuplées présentant une densité inférieure à la moitié de ce chiffre, soit moins de 51,3 habitants par kilomètre carré, ce seuil de 20 000 habitants sera adapté en fonction d'un coefficient reprenant le rapport entre la densité démographique départementale et la densité nationale, selon la formule suivante :

$$\text{Seuil applicable} = 20\,000 \times \frac{\text{densité démographique départementale}}{\text{densité démographique nationale}}$$

(1) Rapport n° 174 (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 10 décembre 2014, p. 132.

L'application de cette règle simple et objective permettra aux zones les moins peuplées des départements suivants de constituer des EPCI de taille adaptée à leurs contraintes géographiques :

- dans les zones de montagne et insulaires, aucune population minimale ne sera exigible pour les EPCI à fiscalité propre ;
- dans les départements dont la densité démographique est inférieure à 102,6 habitants par kilomètre carré, les périmètres d'EPCI dont la densité démographique serait inférieure à 52,3 habitants par kilomètre carré devront respecter un seuil de population adapté en fonction de la densité de population du département ;
- les autres périmètres d'EPCI devront regrouper au moins 20 000 habitants.

Seront ainsi recevables et pourront être intégrés aux schémas départementaux de coopération intercommunale les projets des préfets et les amendements des membres des commissions départementales respectant ces prescriptions.

Le tableau ci-après récapitule les départements dans lesquels les EPCI à fiscalité propre présentant une densité de population inférieure à 51,3 habitants par kilomètre carré pourront faire ainsi l'objet d'une adaptation du seuil démographique et le seuil qui leur sera applicable.

**LES DÉPARTEMENTS PRÉSENTANT UNE DENSITÉ DE POPULATION INFÉRIEURE
À LA DENSITÉ MOYENNE NATIONALE
ET LES SEUILS DÉMOGRAPHIQUES ADAPTÉS APPLICABLES
AUX EPCI À FISCALITÉ PROPRE EN ZONE FAIBLEMENT PEUPLÉE**

(en application de la rédaction de l'article 14 adoptée par la commission des Lois)

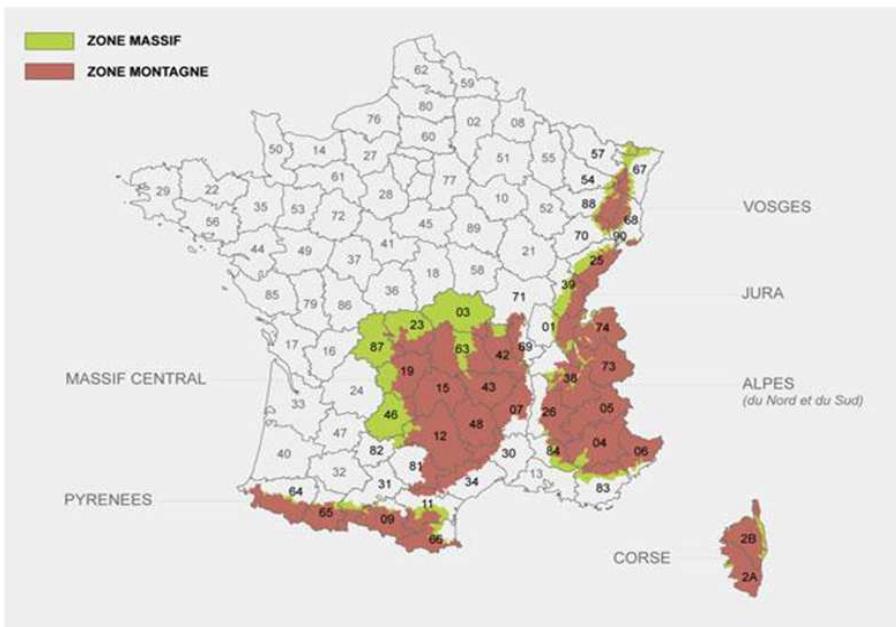
Département	Population municipale du département (nombre d'habitants) ⁽¹⁾	Superficie (km ²)	Densité démographique moyenne (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
Aisne	540 888	7 369	73,4	14 216
Allier	342 911	7 340	46,7	9 048
Alpes-de-Haute-Provence	161 241	6 925	23,3	4 510
Ardèche	318 407	5 529	57,6	11 154
Ardennes	282 778	5 229	54,1	10 474
Ariège	152 366	4 890	31,2	6 035
Aube	305 606	6 004	50,9	9 858
Aude	362 339	6 139	59,0	11 432
Aveyron	276 229	8 735	31,6	6 125
Charente	353 657	5 956	59,4	11 500
Charente-Maritime	628 733	6 864	91,6	17 741
Cher	311 897	7 235	43,1	8 349
Corrèze	241 247	5 857	41,2	7 978
Corse-du-Sud	145 429	4 014	36,2	7 017
Haute-Corse	170 828	4 666	36,6	7 091
Côte-d'Or	527 403	8 763	60,2	11 657
Côtes-d'Armor	595 531	6 878	86,6	16 770
Creuse	121 517	5 565	21,8	4 229
Dordogne	416 384	9 060	46,0	8 901
Doubs	531 062	5 234	101,5	19 652
Drôme	491 334	6 530	75,2	14 573
Eure	591 616	6 040	97,9	18 971
Eure-et-Loir	432 107	5 880	73,5	14 233

(1) Cf. le décret n° 2014-1611 du 24 décembre 2014 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants) ⁽¹⁾	Superficie (km ²)	Densité démographique moyenne (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
Gers	189 530	6 257	30,3	5 867
Indre	228 692	6 791	33,7	6 522
Indre-et-Loire	596 937	6 127	97,4	18 870
Jura	260 932	4 999	52,2	10 110
Landes	392 884	9 243	42,5	8 233
Loir-et-Cher	331 656	6 343	52,3	10 127
Haute-Loire	225 686	4 977	45,3	8 783
Loiret	662 297	6 775	97,8	18 934
Lot	174 346	5 217	33,4	6 473
Lot-et-Garonne	332 119	5 361	62,0	11 999
Manche	499 340	5 938	84,1	16 287
Marne	568 750	8 162	69,7	13 496
Haute-Marne	182 136	6 211	29,3	5 680
Mayenne	307 453	5 175	59,4	11 507
Meuse	192 800	6 211	31,0	6 012
Nièvre	216 786	6 817	31,8	6 159
Orne	290 015	6 103	47,5	9 204
Puy-de-Dôme	638 092	7 970	80,1	15 506
Pyrénées-Atlantiques	660 871	7 645	86,4	16 743
Hautes-Pyrénées	228 854	4 464	51,3	9 929
Haute-Saône	239 750	5 360	44,7	8 663
Saône-et-Loire	555 039	8 575	64,7	12 537
Sarthe	567 382	6 206	91,4	17 707
Savoie	421 105	6 028	69,9	13 530
Deux-Sèvres	371 583	5 999	61,9	11 997
Somme	571 154	6 170	92,6	17 929
Tarn	378 947	5 758	65,8	12 747
Tarn-et-Garonne	246 971	3 718	66,4	12 865
Vendée	648 901	6 720	96,6	18 702
Vienne	430 018	6 990	61,5	11 915
Haute-Vienne	375 869	5 520	68,1	13 188
Vosges	377 282	5 874	64,2	12 440
Yonne	341 902	7 427	46,0	8 916

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants) ⁽¹⁾	Superficie (km ²)	Densité démographique moyenne (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
Guyane	239 648	83 534	2,9	556
Total population municipale des départements	65 453 886	633 860	103,26	

Ce dispositif trouverait également à s'appliquer au sein des trois départements des Hautes-Alpes, du Cantal et de la Lozère : cependant, le territoire de l'ensemble de leur communes étant classés comme zone de montagne, les EPCI à fiscalité propre situés dans ces départements bénéficieront ainsi du premier régime d'adaptation, sans seuil minimal de population fixé par la loi. Cette absence de seuil sera également applicable dans les 99 % du territoire de la Corse-du-Sud, les 96 % du territoire de La Réunion, les 97 % du territoire de la Haute-Loire, les 93 % du territoire des Alpes de Haute-Provence et les 91 % du territoire de l'Aveyron⁽¹⁾ classés en zone montagne.



Les zones de montagne et de massif en France métropolitaine Sources : INSEE – CEMAGREF - SEATM

(1) Selon les données communiquées par l'Association des élus de la montagne (ANEM).

Département	Population municipale du département (nombre d'habitants)	Superficie (km ²)	Densité moyenne de population (en habitants par km ²)	Population minimale de l'EPCI en zone adaptée (nombre d'habitants)
<i>Hautes-Alpes</i>	139 554	5 549	25,1	4 871
<i>Cantal</i>	147 415	5 726	25,7	4 986
<i>Lozère</i>	76 889	5 167	14,9	2 882

Ce dispositif permettra ainsi de fixer un seuil de population pour les EPCI à fiscalité propre situés en zone rurale faiblement peuplée qui prenne en compte la diversité des territoires.

3. La réduction du nombre des structures syndicales

Le *b) du 1° du I* du présent article proposait également de rationaliser la carte intercommunale en supprimant les syndicats de communes et les syndicats mixtes qui constituaient des doubles emplois avec les EPCI à fiscalité propre.

De fait, le nombre des structures syndicales s'est sensiblement réduit depuis quatre ans, de 4 % en 2010 et 2011, de 10 % en 2012 et 2013, affectant essentiellement les syndicats à vocation unique (SIVU) d'après l'étude d'impact du présent projet de loi qui, cependant, relève des situations contrastées selon les territoires :

« On note un fort déséquilibre entre les départements dans l'utilisation de l'outil syndical. C'est notamment le cas pour les syndicats en matière scolaire ou en matière d'eau. [...] On note ainsi un très fort émiettement de ces structures dont la taille est souvent inférieure à celle d'un EPCI à fiscalité propre et de très grandes disparités dans leur répartition géographique qu'aucune raison autre qu'historique ne vient justifier. [...] certains départements ont déjà lancé un travail de rationalisation de ces structures. On ne compte, par exemple, plus aucun syndicat à vocation scolaire dans les départements de la Vendée et du Cantal tandis que les départements du Nord et de Charente-Maritime ne comptent plus de syndicat de communes compétent en matière d'adduction d'eau. Certains départements font ainsi un usage extensif des syndicats tandis que d'autres départements ont résolument fait le choix d'un développement des EPCI à fiscalité propre comme intercommunalités de projet pour porter ces compétences. Ces pratiques différencieront selon les départements sont encore plus sensibles s'agissant des compétences en matière d'électricité et de gaz ».

Face à ce constat, la version initiale de cet article réaffirmait le principe porté par la loi du 16 décembre 2010 en visant expressément et particulièrement les domaines des infrastructures qui nécessitent d'importants investissements : eau potable, assainissement, déchets, gaz, électricité et transports, même si l'objectif de réduction du nombre des syndicats reste applicable aux autres secteurs.

Si la commission des Lois du Sénat a retenu le principe de suppression des syndicats au regard des doubles emplois avec des EPCI à fiscalité propre, elle a supprimé la liste des domaines d'intervention dans lesquels l'effort de suppression des syndicats devrait être particulièrement marqué « en raison de son caractère non normatif et de son effet non contraignant ».

En séance publique, par l'adoption de cinq amendements identiques, le Sénat a précisé que l'objectif de rationalisation pouvait aussi passer par des fusions de syndicats existants, plutôt qu'uniquement par le transfert de leurs compétences aux EPCI à fiscalité propre.

4. Le calendrier de mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale

Le II du présent article prévoit la révision des schémas départementaux de la coopération intercommunale pour intégrer les modifications proposées.

Alors que le projet de loi initial prévoyait l'obligation qu'ils soient adoptés par arrêté préfectoral avant le 31 décembre 2015, le Sénat a préféré renvoyer cette révision au 31 décembre 2016, « afin de permettre la stabilisation des nouveaux EPCIFP mis en place au 1^{er} janvier 2014 »⁽¹⁾.

Les départements franciliens ne seraient pas concernés par cette obligation de révision. En effet, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a introduit deux modifications majeures concernant l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France :

– les schémas des départements de la grande couronne (Essonne, Seine-et-Marne, Val d'Oise et Yvelines) sont en cours de refonte dans le cadre d'un schéma régional de coopération intercommunale, afin de prendre en compte la taille minimale fixée aux intercommunalités de ces quatre départements qui devront désormais réunir au moins 200 000 habitants. En application de l'article 11 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ce schéma doit être arrêté avant le 31 mai 2015 et mis en œuvre avant le 31 décembre suivant.

– l'article 12 de ladite loi crée au 1^{er} janvier 2016 un EPCI à fiscalité propre regroupant notamment Paris et l'ensemble des communes des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) : la métropole du Grand Paris.

C'est pourquoi les 3^o et 4^o du I du présent article suppriment dans le code général des collectivités territoriales la dérogation à la couverture intégrale du

(1) *Rapport n° 174 (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 10 décembre 2014, p. 134.*

territoire par des EPCI à fiscalité propre, introduite en 2010, au profit des communes de Paris et des quatre départements de la petite couronne francilienne et leur exemption du principe de continuité territoriale des périmètres intercommunaux.

Enfin, le **2° du I** du présent article simplifie la mise en œuvre de la procédure de révision sexennale des schémas départementaux de la coopération intercommunale.

La loi du 16 décembre 2010 avait inscrit le principe d'une révision des schémas « au moins tous les six ans », soit au plus tard au cours de l'année 2017. La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale avait avancé cette échéance à « l'année suivant le prochain renouvellement général des conseils municipaux », soit en 2015, puis tous les six ans au moins. Selon M. Jacques Pélissard, auteur de la proposition de loi ayant abouti à la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, « cette clause de revoyure [devait] permettre de distinguer au sein des schémas départementaux en cours d'élaboration, les projets de rationalisation (création, fusion, extension, transformation) qui peuvent être réalisés très vite de ceux qui nécessitent une évaluation des conséquences en termes de compétences, d'organisation des services publics et en matière financière, c'est-à-dire les projets de territoires qui ne peuvent prendre réellement forme qu'après les élections municipales (et qui figureront dans les schémas sous forme de préconisation). »⁽¹⁾

En conséquence, le législateur a décidé de prévoir une première révision des schémas au cours de l'année 2015 suivant le renouvellement des conseils municipaux des 23 et 30 mars 2014, puis une révision tous les six ans au moins à compter de la présentation du projet de schéma révisé à la commission départementale de la coopération intercommunale qui pourrait l'initier concurremment avec le préfet, soit au plus tard en 2021.

Le **2° du I** du présent article simplifie ce dispositif en prévoyant la révision des schémas « selon la même procédure tous les six ans », soit la prochaine fois en 2021 selon la version initiale du projet de loi ou en 2022 selon le calendrier retenu par le Sénat.

En adoptant deux amendements du Gouvernement, la commission des Lois a apporté une amélioration rédactionnelle et rétabli le calendrier initial du projet de loi, prévoyant une révision des schémas départementaux avant le 31 décembre 2015.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL261 de M. Marc Dolez.

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi de M. Jacques Pélissard visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale (n° 3908) déposée le 8 novembre 2011.

M. Marc Dolez. Il s'agit de supprimer l'article, considérant qu'il n'est pas opportun de légiférer à nouveau sur le périmètre des intercommunalités.

M. le rapporteur. Cet amendement est contradictoire avec l'esprit du texte. Avis défavorable.

J'essaierai de vous rassurer dans quelques instants sur le travail que nous avons fait pour mieux respecter les bassins de vie et avoir un seuil acceptable par territoire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL481 de M. Michel Piron.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL871 et CL872 du rapporteur.

M. le rapporteur. Afin de permettre que la carte intercommunale rénovée reprenne les bassins de vie existants, le présent amendement rétablit le principe de mise en place d'EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants prévu par le projet de loi initial, mais en l'assortissant de trois conditions, dont une définie dans un amendement à l'article 15.

La première condition est que ce seuil pourra être abaissé lorsque les périmètres des EPCI projetés seront situés dans des zones de montagne ou des espaces géographiques insulaires.

La deuxième adaptation de seuil concerne les zones faiblement peuplées, c'est-à-dire les territoires dont la densité de population est inférieure à la moitié de la densité moyenne de population des départements ou à la moitié de la densité de population du département auquel appartient la majorité des communes du périmètre.

Derrière la densité se cache la superficie des EPCI, qui peut poser des problèmes de gouvernance. Si on s'en tenait au critère de la faible densité défini par l'INSEE, qui correspond à environ trente habitants au kilomètre carré, la création d'un EPCI regroupant 20 000 habitants pourrait aboutir en effet à des EPCI de 672 kilomètres carrés en zone rurale. Avec la formule que je vous propose, la pondération du seuil tiendrait compte du rapport entre la densité de l'EPCI et la densité moyenne. Ainsi, dans la partie rurale de l'Aisne, les préfets pourraient, dans le cadre de la circulaire qui leur serait adressée en application de ces dispositions, adopter un seuil de 14 000 habitants, en Aveyron, de 6 300, et en Lozère, département le plus rural et le moins peuplé, de 2 100. Cela permettrait de faire monter en puissance l'intercommunalité en s'adaptant aux caractéristiques des territoires.

Quant à l'amendement à l'article 15 sur la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), il permettra aux EPCI qui ont fait l'objet d'une fusion en application des schémas départementaux issus de la loi de 2010 de bénéficier d'un délai de repos.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Quelle est la différence entre l'amendement CL871 que vous venez de défendre et le CL872 ?

M. le rapporteur. Le CL872 est un amendement de repli, mais qui offrait la possibilité de fixer un seuil intermédiaire à 5 000 habitants, ce qui présente deux défauts : avoir un seuil légèrement supérieur à celui qui nous paraît possible pour quelques départements et, en même temps, nettement inférieur à celui des départements où il gagnerait à atteindre 10 000 ou 11 000 habitants.

M. le secrétaire d'État. Je souhaite répondre à quelques-unes des questions qui ont été évoquées à l'occasion du présent débat.

S'agissant des seuils, le Gouvernement est inspiré par le pragmatisme, sachant que chaque parlementaire a le plus souvent un mandat local et sa propre vision selon son expérience.

Concernant les collèges, ce qui compte n'est pas de renforcer l'attractivité des régions, mais de faire des économies sur la dépense publique, ce qui suppose de mutualiser la gestion des lycées et des collèges. Cela se fait d'ailleurs déjà, sans transfert de compétences.

Monsieur Bussereau, lorsque le gouvernement Raffarin a décentralisé les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), j'ai été un des rares dans l'opposition à l'approuver.

S'agissant des routes, qui font partie de l'attractivité de notre territoire, la région aura une vision globale de ce qui peut renforcer celle-ci. Mais, pour ce qui est de la gestion fine, notamment du réseau capillaire, les départements pourront, dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), continuer à s'en occuper. Faisons confiance au bon sens et au pragmatisme des élus.

Au sujet de l'intercommunalité, pourquoi ce seuil de 20 000 habitants ? Mme Lebranchu a évoqué hier soir le rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui conclut que ce seuil colle le plus souvent possible, même si ce n'est pas toujours le cas, aux bassins de vie. Il faut en effet que les intercommunalités correspondent à ces bassins, qui peuvent aussi être des bassins « d'envie » – envie de vivre, de consommer, de se cultiver, de faire du sport, de travailler.

Mais il faut prévoir des adaptations pour les zones de montagne ou peu peuplées. Dans son rapport sur l'hyper-ruralité, Alain Bertrand, sénateur de la Lozère, préconise cependant un seuil de 20 000 habitants afin que les intercommunalités aient la taille critique suffisante pour offrir à la population les

services qu'elle attend. De fait, si elles sont trop petites avec des moyens insuffisants, elles ne rempliront pas leur rôle.

La loi de 2010 allait dans le bon sens avec son seuil de 5 000 habitants, mais il faut aller plus loin, un député UMP m'ayant même dit qu'il proposerait un seuil de 50 000 habitants !

M. Hervé Gaymard. Votre argumentation, monsieur le secrétaire d'État, n'est pas convaincante sur les routes et les collèges. Il vaudrait mieux que les routes restent aux départements, qui sont une institution de proximité, et que la gestion des collèges revienne aux régions, dans la continuité de la compétence qu'elles ont en matière d'éducation, d'emploi et de formation professionnelle.

Concernant votre amendement, monsieur le rapporteur, qui va décider des adaptations : la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), le préfet ou le ministre de l'Intérieur ?

M. le rapporteur. Le but est d'objectiver les critères. Le fait d'annoncer que l'adaptation sera de droit sans la fixer de manière mathématique pour les zones de montagne et les zones insulaires obligera le préfet comme la CDCI à travailler ensemble pour décider du bon niveau d'adaptation. Par ailleurs, la pondération entre la densité de la zone et la densité moyenne permet aussi, dans le même esprit, d'objectiver le critère.

M. Michel Piron. La règle de 20 000 habitants remet en cause 70 % des communautés existantes, ce qui n'est pas très pragmatique !

Par ailleurs, en cas de désaccord, qui arbitrera ? Ce sera forcément le préfet, probablement sur instruction du Gouvernement... On pouvait beaucoup plus simplement prévoir que, dans chaque département, la CDCI, qui est la mieux à même d'apprécier, décide du bon seuil.

Enfin, le bassin de vie demanderait des critères objectifs de définition. Je rappelle que la région la plus attractive est l'Île-de-France, et que c'est aussi la plus petite. Une réflexion s'appuyant sur des critères plus sûrs et une démarche décentralisée serait plus compréhensible pour nos concitoyens.

M. Jean-Pierre Vigier. Cessons de parler de seuils, tenons compte de la spécificité des territoires et laissons les élus locaux s'organiser autour de bassins de vie, voire de bassins de vie élargis, et de projets de territoire ! Les premières intercommunalités ont marché parce que les élus ont été responsables et se sont organisés. Si vous imposez des seuils, vous allez casser le lien avec la proximité et créer des déserts.

Mme Jeanine Dubié. Le bassin de vie correspond à une définition très précise : il s'agit du plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Selon cette définition de l'INSEE, il y a 1 700 bassins de vie identifiés dans notre pays. C'est en effet le périmètre sur

lequel doit s'organiser l'intercommunalité, sachant que, pour les territoires ruraux et de montagne, le seuil de 20 000 habitants est totalement inadapté. Dès lors, pourquoi l'amendement ne reprend-il pas cette notion de bassin de vie ?

M. Dominique Bussereau. L'amendement pourrait, par son pragmatisme, donner satisfaction. Quand on voit comment ont été constitués certains cantons sur trois circonscriptions législatives, trois arrondissements et trois intercommunalités, on peut penser que le Gouvernement avait oublié la notion de bassin de vie ! Mais nous verrons si la Cour de justice de l'Union européenne nous entend, après le Conseil d'État, puisque nous la saisirons en dernier ressort.

Enfin, si l'adaptation prévue pour les îles me convient, l'expression « peut être adapté » ne confère pas un droit et peut laisser libre cours à l'arbitraire.

M. Alain Calmette. Je suis pour le renforcement de l'intercommunalité, qui me semble être l'avenir du développement territorial. Mais ce renforcement aurait pu être encouragé par un effacement plus marqué des départements.

Cet amendement présente trois inconvénients : il est complexe, aboutit à un seuil par département niant les différences infradépartementales et constitue un recul par rapport au seuil de 5 000 habitants, certains départements pouvant avoir un seuil inférieur. Or il ne me semble pas qu'une intercommunalité, y compris en milieu rural profond, puisse être une force de développement en deçà de 5 000 habitants, qui est un seuil en dessous duquel il ne faut pas aller.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je rappelle que la Lozère est un département de moins de 100 000 habitants.

Je ne rejoins pas les propos tenus sur le rapport du sénateur Bertrand : les rapports, nous en avons assez, monsieur le secrétaire d'État ! L'hyper-ruralité est un beau mot, mais il faut s'attacher à la réalité !

Il est nécessaire d'évoluer sur l'intercommunalité, mais, quand on l'a créée, c'était sur la base du volontariat, auquel je reste très attaché. Plutôt que de prévoir des seuils, créez de l'incitation et laissez les élus locaux s'organiser ! On compte vingt-trois intercommunalités en Lozère, essentiellement cantonales : tout le monde s'accorde à penser qu'elles sont un peu inadaptées, mais avec quelques efforts et des incitations fiscales ou financières, on arrivera à avancer.

Enfin, cessons de considérer la Lozère comme une réserve ! Nous ne sommes pas des pygmées en voie de disparition ; le rapport sur l'hyper-ruralité est assez insupportable à cet égard.

M. Martial Saddier. Soyons clairs : cet amendement rétablit en réalité le seuil de 20 000 habitants. Car la formulation « peut être » implique que les dérogations que le Gouvernement et sa majorité invoquent la main sur le cœur ne seront pas de droit. Or, conformément à la loi et au fonctionnement de la CDCI, que vous ne vous apprêtez pas à changer, le préfet, qui est en lien avec sa tutelle,

le ministre de l'Intérieur, pourra proposer seul d'appliquer ou non la dérogation, et la CDCI devra réunir une majorité des deux tiers pour s'opposer à cet avis. Le Premier ministre avait pourtant assuré aux élus de montagne réunis à Chambéry que la dérogation serait de droit pour les zones de montagne, et non pas laissée à l'appréciation du préfet.

Cela atteste d'un manque de confiance, monsieur le secrétaire d'État. La République ne fait plus confiance ni à ses élus locaux ni à ses territoires. Comment s'étonner ensuite que les citoyens n'aient plus confiance en la République ?

Monsieur le rapporteur, je me réjouis que les intercommunalités nouvellement fusionnées bénéficient d'un délai de repos, mais je rappelle que la loi précédente était destinée à couvrir les territoires qui n'avaient pas d'intercommunalité, de sorte que, dans les territoires qui étaient très en retard, il y a beaucoup d'EPCI à fiscalité propre qui ont moins de dix-huit mois d'existence. Il sera très difficile pour ces intercommunalités récentes de se lancer dans des fusions.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, un amendement du Gouvernement fixe au 31 décembre 2015 le délai d'achèvement des SDCI. Quelle est donc la date prévisionnelle de promulgation de la loi : juin, juillet, septembre ? En tout état de cause, comment les CDCI et le préfet auraient-ils le temps de réviser les schémas départementaux ?

M. Alain Tourret. Sans règle ni seuil, rien ne se fera. Laisser aux élus locaux toute latitude pour décider, c'est s'assurer un consensus mou qui ne débouchera sur rien.

Dès lors, de deux choses l'une : soit on laisse aux intercommunalités des moyens d'action, soit on ne le fait pas. Or l'intercommunalité est incontestablement, avec la région, l'élément moteur des grandes réformes territoriales. Ce qui oblige à supprimer l'ensemble des syndicats intercommunaux et à les diriger le plus possible vers l'intercommunalité. Car il faudra de toute façon les orienter soit vers les départements, soit vers les intercommunalités, soit opter pour une solution mixte. Cela s'impose en tout cas dès lors que les limites du syndicat et celles de l'intercommunalité sont identiques ; et, même si elles ne le sont pas, il est indispensable d'aller le plus loin possible en la matière.

Je souhaite personnellement que nous donnions à l'intercommunalité la possibilité d'agir, donc des moyens minimaux. Dans le Calvados, nous estimons que le seuil de 20 000 habitants est un minimum, qu'il est utile et parfaitement concevable. Naturellement, nous n'avons pas les mêmes problèmes que les départements peu peuplés ou de montagne. Mais, dans ce département moyen – 650 000 habitants –, c'est un bon seuil, à condition toutefois, monsieur le secrétaire d'État, que vous soyez très dirigiste s'agissant de la suppression des syndicats intercommunaux.

Mme Laure de La Raudière. Monsieur le secrétaire d'État, la politique gouvernementale en la matière souffre du péché originel de la suppression du conseiller territorial. Vous avez renforcé les grandes régions et, ce faisant, vous rendez d'autant plus nécessaire le maintien des départements. Vous agrandissez les intercommunalités et, ce faisant, vous rendez d'autant plus nécessaire le maintien des communes en milieu rural, au lieu des fusions de communes qui auraient pu être opérées dans certains territoires. Bref, vous ne rationalisez pas le millefeuille.

Monsieur le rapporteur, une bonne loi doit être intelligible. Or tous les Français n'ont pas le niveau de mathématiques requis pour comprendre le a) du 1° de votre amendement. La moindre des choses serait de nous indiquer, d'ici à la séance, les implications concrètes de cet alinéa pour l'ensemble des départements et des communautés de communes. Pour l'instant, notre discussion reste largement théorique.

Enfin, qui va arbitrer ? Dans les faits, la CDCI va se pencher sur la question. Or, comme le dispositif sera difficilement applicable dans les territoires, il ne sera pas appliqué. C'est donc la décision de la CDCI qui prévaudra – ce qui me paraît d'ailleurs fondé. Bref, nous allons passer des heures à débattre d'une mesure qui, en définitive, ne sera pas appliquée.

Mme Nathalie Appéré. Nous l'avons dit hier lors de la discussion générale : selon nous, la réforme territoriale doit permettre d'assurer un service public local efficace, au moindre coût, adapté aux besoins des territoires. Avec l'article 14, nous sommes au cœur du problème : pour pouvoir offrir un service public de qualité à chacun, au nom de l'égalité des territoires, il faut incontestablement renforcer les intercommunalités, ce qui permet de concilier l'efficacité du service public par la mutualisation et l'attachement à la démocratie communale ainsi qu'aux communes.

L'histoire montre que l'intercommunalité ne progresse pas sans incitation. Cette incitation peut être financière et fiscale, elle l'a été, mais l'état des finances publiques ne le permet plus. Il faut donc trouver un autre moyen. Or le seuil permet précisément d'accélérer ce mouvement souhaité par la population, qui l'anticipe d'ailleurs bien plus que les élus eux-mêmes. Et le seuil de 20 000 habitants, qui correspond aux bassins de vie tels qu'ils sont constitués de manière générale dans le pays, paraît tout à fait logique, moyennant des possibilités de dérogation qui sont claires et précises.

Au demeurant, le débat sur l'arbitrage est un faux débat puisque l'arbitrage a lieu dans le cadre de l'approbation du SDCI, laquelle est régie par un dispositif législatif parfaitement clair auquel l'amendement ne déroge pas.

M. Sébastien Denaja. Ce débat est fondamental. On a souvent dit que le problème, en France, était l'émission communal. Je pense au contraire qu'il s'agit d'une richesse, notamment du point de vue de la démocratie. C'est

l'émettement intercommunal qui pose un problème. Le seuil de 20 000 habitants est le seul qui permette de rationaliser véritablement la carte de l'intercommunalité.

Certes, le deuxième alinéa pourrait être plus clair, mais il reste compréhensible et opérant. Les éléments de souplesse et d'adaptation prévus sont suffisants.

Ce qu'a dit notre collègue Tourret me semble fondamental. Nous n'allons pas assez loin, même dans le présent projet, s'agissant de la possibilité juridique de supprimer les syndicats intercommunaux, notamment lorsque leur périmètre ne recoupe pas celui d'EPCI à fiscalité propre. Ce souhait était déjà formulé dans la loi « Chevènement » relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999. Seize ans plus tard, rien ou presque n'a changé. On a laissé perdurer des structures qui sont souvent des coquilles vides, qui ne servent qu'à caser à l'occasion telle ou telle personne, sans que nos concitoyens comprennent quoi que ce soit à ce qui se passe sur le terrain.

L'État, seul garant possible en la matière, doit donc faire en sorte que soient supprimés dans les deux ou trois ans à venir tous les syndicats intercommunaux dont le périmètre recoupe celui d'EPCI à fiscalité propre, mais aussi ceux dont le périmètre n'est pas exactement identique. Cette rationalisation du périmètre est la condition *sine qua non* pour que nous puissions un jour élire les structures intercommunales au suffrage universel direct, comme le souhaitent nos concitoyens.

M. le rapporteur. Je vous rassure, monsieur Saddier : les intercommunalités nées dans le cadre des derniers SDCI là où il n'y avait pas de regroupement intercommunal sont concernées par le délai de repos que je vous présenterai à l'article 15.

Monsieur Bussereau, je suis ouvert à un travail commun de réécriture d'ici à notre réunion qui se tiendra au titre de l'article 88 du Règlement, mais, si nous remplaçons « peut être adapté » par « être adapté », des élus volontaires pour créer une intercommunalité dans une zone peu dense, parce que cela correspond aux particularités de leur territoire, pourraient être empêchés de le faire. La formulation que nous avions choisie visait à permettre la dérogation, mais sans exclure cette éventualité.

Monsieur Piron, vous estimatez que la possibilité de porter le seuil à 20 000 habitants concerne 70 % des intercommunalités existantes. Je m'inscris en faux contre cette affirmation : de ces 70 %, calculés sur un fondement uniquement démographique, il faut en réalité retrancher les intercommunalités situées en zone de montagne, les intercommunalités qui seraient concernées par le délai de repos et celles qui le seraient par les seuils d'adaptation. Je vous préciserais d'ici à la séance quelle proportion cela représente.

En ce qui concerne le seuil proprement dit, les auditions que j'ai menées ont montré que, sur l'intercommunalité, nous avions tous des positions assez paradoxales.

Ainsi, nous souhaitons tous que l'intercommunalité soit renforcée et plus adaptée à ce que l'on appelle les bassins de vie – même si leur définition n'a rien d'évident et reste débattue. Nous considérons tous que, pour y parvenir, il faut adapter l'intercommunalité aux territoires. En revanche, lorsque nous fixons une règle nationale de progression, celle-ci est immédiatement contrecarrée, souvent sur le fondement d'arguments de bonne foi concernant son inapplicabilité à tel ou tel territoire. Et, lorsque nous définissons des seuils nationaux, des effets de seuil s'ensuivent qui suscitent frustrations et sentiments d'injustice chez ceux qui les subissent. Mais, lorsque nous laissons aux seuls acteurs locaux la possibilité de faire évoluer la carte de l'intercommunalité, les difficultés sont telles que l'on n'avance pas vraiment. On l'a constaté avant 2010. Voilà d'ailleurs pourquoi la loi de 2010 a confié aux préfets des pouvoirs exceptionnels leur permettant de passer outre l'avis de la CDCI.

À cet égard, les adaptations que je propose ici se distinguent par une particularité : elles ne concernent pas des départements dans leur intégralité, mais seront appréciées selon le découpage des EPCI proposés dans les SDCI. Pour le dire autrement, il ne s'agit pas de fixer un seuil adapté pour l'ensemble du département, mais de rendre l'adaptation possible là où un préfet propose la constitution d'un EPCI dont le nombre d'habitants au kilomètre carré serait inférieur au seuil déterminé par la loi. Et, dès lors que cette possibilité est fixée par la loi, c'est la CDCI qui pourra défendre cette adaptation. Voilà qui devrait rassurer ceux d'entre vous qui se demandaient qui décidera de l'adaptation.

Ceux, nombreux, qui s'interrogent sur le niveau des seuils ainsi adaptés trouveront dans le rapport l'intégralité des seuils d'adaptation possibles, département par département et pour les territoires concernés, et pourront ainsi en évaluer la pertinence eu égard aux zones les moins peuplées des départements où nous sommes élus. Pour reprendre l'exemple du Cantal, monsieur Calmette, l'idée n'est pas d'adapter le seuil à la zone d'Aurillac mais de faire bénéficier d'une adaptation les zones les moins densément peuplées du département, afin que la CDCI puisse faire valoir dans ces zones le droit à des EPCI dont la densité facilite la gouvernance.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Saddier, il convient d'aller assez vite une fois la décision prise et la loi votée, pour éviter que le débat ne s'effiloche, y compris dans les CDCI. On peut très bien, en quelques mois, élaborer une nouvelle carte intercommunale ; toutefois, il faut aussi que ce soit matériellement possible. En fonction de la date à laquelle la loi sera définitivement adoptée et promulguée, on pourra fixer la date d'application et d'entrée en vigueur des nouveaux SDCI. L'idéal, pour le Gouvernement, serait que le transfert de compétences comme la nouvelle carte intercommunale soient calés sur la date du 1^{er} janvier 2017. Si la loi est promulguée à l'été ou à l'automne 2015, on pourrait

laisser aux CDCI jusqu'au 31 mars 2016 pour se prononcer. Je ne parle pas ici au nom du Gouvernement, mais en mon nom propre : je réfléchis à haute voix. Tout dépend de la date d'adoption de la loi. Un gros travail ayant déjà été fait au sein des CDCI, il me semble que, en une dizaine de mois, on peut établir de nouvelles cartes intercommunales tout à fait cohérentes.

Les syndicats intercommunaux, à propos desquels Alain Tourret et Sébastien Denaja ont tenu des propos très pertinents, sont encore 13 400 en France, dont 5 700 dotés d'un périmètre inclus dans celui d'une seule intercommunalité. Ces 13 400 syndicats intercommunaux ont un budget global de 17 milliards d'euros, dont 9 en fonctionnement et 8 en investissement. Précisons, par honnêteté intellectuelle, que ces 9 milliards ne correspondent pas à des frais de fonctionnement – indemnités d'élus, voitures de fonction, secrétariat, etc. – mais à des services utiles à la population – ordures ménagères, eau, assainissement.

Quoi qu'il en soit, la rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux, annoncée par Jean-Pierre Chevènement en 1999, puis relancée dans la loi de 2010 votée par la précédente majorité, n'a pas eu lieu. Plutôt que sur elle, les préfets disent s'être concentrés sur la carte intercommunale. Le moment est venu de l'entreprendre : sur ce point, le Gouvernement est tout à fait d'accord avec Alain Tourret.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous y viendrons à l'article suivant.

La Commission adopte l'amendement CL871.

En conséquence, l'amendement CL872 tombe, ainsi que les amendements CL54 et CL55 de Mme Estelle Grelier, CL1133 de la commission du développement durable, CL56 et CL57 de Mme Estelle Grelier, CL339 de Mme Colette Capdevielle, CL797 du Gouvernement et CL303 de Mme Estelle Grelier tombent.

La Commission est saisie de l'amendement CL450 de M. François-Michel Lambert.

M. Paul Molac. L'article prévoit que le SDCI comprend un volet relatif à la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre les EPCI ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes. À la suppression automatique d'un syndicat ou au retrait d'une partie de ses communes sous prétexte de double emploi, nous préférons la rationalisation des périmètres et des compétences, sans remettre en cause, naturellement, l'objectif de réduction.

M. le rapporteur. La rédaction de l'amendement pose un petit problème, car elle pourrait laisser penser que la rationalisation de tous les syndicats est visée, alors que l'objectif du texte est d'en réduire le nombre mais pas de tous les supprimer ni de les « rationaliser », si vous me permettez l'expression.

L'amendement sera satisfait, mais dans des termes peut-être un peu moins brutaux.

Je vous prie donc de bien vouloir le retirer, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL790 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les dispositions des alinéas 9 et 10 font de la création de communes nouvelles l'une des orientations du SDCI alors que cela ne relève pas de l'organisation de l'intercommunalité, mais bien de l'initiative des élus des communes. Je propose donc de supprimer ces alinéas.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL230 de M. Martial Saddier et CL1134 de la commission du Développement durable tombent.

Puis la Commission aborde les amendements CL662 de M. Germinal Peiro et CL421 de Mme Jeanine Dubié, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. Jean-Jacques Cottel. Conformément aux objectifs de rationalisation du nombre de syndicats et de réduction des coûts, notamment dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, de la distribution publique du gaz, de l'électricité et des transports, l'amendement CL662 propose que, parallèlement à leur transfert à des EPCI à fiscalité propre, ces compétences puissent, pour une partie d'entre elles, être également intégrées aux agences techniques départementales.

Mme Jeanine Dubié. L'amendement CL421 a le même objet.

M. le rapporteur. Ces amendements posent deux problèmes. Premièrement, plusieurs syndicats d'eau, d'énergie, d'électricité regroupent des communes provenant de plusieurs départements différents, de sorte que prévoir leur transfert à un conseil départemental n'est pas opérant. Deuxièmement, très souvent, ces syndicats de communes à échelle départementale fonctionnent grâce à des recettes versées par les communes membres et qu'il faudrait, par hypothèse, transférer elles aussi à un département, qui n'est pas un EPCI, auquel ces communes auraient adhéré.

Avis défavorable à ces deux amendements.

La Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle en vient à l'amendement CL1135 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Dans le même esprit que plusieurs amendements du rapporteur tendant à adapter le seuil de 20 000 habitants, la commission du Développement durable a adopté cet amendement permettant aux représentants de l'État de soumettre à la CDCI une proposition d'adaptation du seuil de population qui tienne compte des caractéristiques démographiques et géographiques du département concerné, dans la limite inférieure de 15 000 habitants. La procédure se conclurait par un avis de la CDCI.

M. le rapporteur. Cet amendement me semble satisfait par l'amendement que nous avons adopté qui permet une dérogation plus large, sans le seuil de 15 000 habitants. Si le but de l'amendement est de ne pas descendre en deçà de cette limite, je comprendrais que vous le mainteniez et j'émettrais alors un avis défavorable ; s'il s'agit de procéder à des adaptations, il est satisfait et je vous saurais gré de le retirer.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL798 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit d'apporter une coordination et de rétablir la date de prise de l'arrêté préfectoral portant SDCI au 31 décembre 2015, comme prévu dans le projet de loi initial – mais, je l'ai dit à M. Saddier, les choses peuvent encore évoluer en fonction de la date d'adoption du présent projet de loi.

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

Elle examine ensuite l'amendement CL796 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit d'un amendement de conséquence.

M. le rapporteur. Avis favorable.

Le secrétaire d'État s'est dit ouvert à l'éventualité d'un report de la date. Peut-être y reviendrons-nous dans le cadre d'un amendement déposé en vue de la séance publique.

M. Martial Saddier. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, mais la navette entre le préfet, la CDCI et les communes comporte des délais incompréssibles – quatre mois entre l'envoi du schéma, les délibérations des collectivités territoriales concernées et le retour à la CDCI. Si la loi est promulguée en septembre, on sait donc déjà que la date du 31 décembre 2015 ne pourra être respectée.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cet argument est tout à fait recevable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL657 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Colette Capdevielle. Il est indispensable que la spécificité des territoires de montagne soit prise en considération et que la concertation soit établie avec les territoires réunis au sein d'un EPCI dans leur diversité.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La disposition proposée reviendrait à s'immiscer dans le fonctionnement interne des EPCI, ce qui entraînerait la censure du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, le principe d'égalité devant le suffrage interdit de distinguer au sein d'une assemblée les élus des zones de montagne de ceux des zones de plaine.

L'amendement est retiré.

La Commission aborde l'amendement CL446 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. Il s'agit d'associer les parlementaires aux travaux des syndicats mixtes, à titre non délibératif, naturellement, mais consultatif. Les statuts de syndicats mixtes associant des parlementaires à leurs travaux sont validés par les services préfectoraux dans certains cas, mais rejetés dans d'autres. L'explicitation proposée a pour but de remédier à ce problème.

M. le rapporteur. Rien n'empêche un parlementaire d'être désigné par un conseil municipal pour siéger dans cette instance dès lors qu'il est électeur dans la commune, même s'il n'est pas conseiller municipal. En faisant des parlementaires des membres de droit de conseils syndicaux de syndicats mixtes ou d'autres instances, on entretiendrait la confusion entre mandat parlementaire et responsabilités locales. Avis défavorable.

Pour les mêmes raisons, je vous proposerai plus loin de supprimer une disposition introduite par le Sénat et qui fait des sénateurs des membres de droit des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

M. Jean-Michel Clément. Je retire mon amendement, puisque le rapporteur m'informe que la loi permet déjà ce que je demande – une information qui n'est peut-être pas connue de tous.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 14 modifié.

Après l'article 14

La Commission est saisie de l'amendement CL1136 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Dans le débat sur le seuil de population, les uns considèrent que le seuil

de 20 000 habitants est trop élevé, les autres, dont je fais partie, qu'il ne l'est pas assez. Ce seuil fixe pose le problème de l'échelle la plus pertinente selon les territoires. De fait, il nous semble possible d'opter pour d'autres échelles plus fondées, dont celle des territoires de projet. À cette fin, nous proposons ici une dérogation à ce seuil pour les EPCI de moins de 20 000 habitants, membres des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) mis en place par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Les PETR correspondent pour l'essentiel aux anciens Pays, ce sont des territoires de projet souvent, de schémas de cohérence territoriale (SCOT) parfois.

Les présidents de conseils syndicaux de PETR peuvent proposer, au terme du processus, la fusion des EPCI membres du PETR. Au fond, les PETR sont une fédération d'intercommunalités. On pourrait ainsi considérer que les EPCI de moins de 20 000 habitants qui en font partie ont vocation à se structurer à une échelle beaucoup plus large que celle qui est actuellement proposée par le Gouvernement et confortée par le rapporteur.

M. le rapporteur. La rédaction de l'amendement pose un problème. Les PETR ont été créés par la loi MAPTAM, à l'initiative, d'ailleurs, de Florent Boudié qui était déjà rapporteur pour avis, et à la suite de l'adoption d'amendements que nous avions déposés ensemble en séance. Or, alors que la loi précise que les PETR ont vocation à organiser la fusion des intercommunalités qui les composent, l'amendement tend au contraire à dispenser ces mêmes intercommunalités de tout regroupement. Il contredit donc l'objectif initial.

Par ailleurs, des territoires faisant partie d'un PETR et où la densité de population poserait des problèmes pourront bénéficier des adaptations que nous avons votées tout à l'heure.

Peut-être pouvons-nous réfléchir ensemble, d'ici à la réunion que nous tiendrons au titre de l'article 88 du Règlement, à une rédaction commune, ainsi que nous avions procédé pour la loi MAPTAM. Mais je suis défavorable à l'amendement dans sa rédaction actuelle.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Je ne crois pas qu'il y ait là une contradiction. L'amendement est incitatif : il s'agit précisément de ne pas freiner les EPCI qui voudraient aller plus loin. J'admetts en revanche sa faiblesse rédactionnelle. J'accepte donc de le retirer, mais je retiens votre proposition d'y retravailler ensemble, car il rencontre les attentes d'un grand nombre de territoires.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL1137 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Nous proposons d'instituer une « période de repos », jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux, pour les EPCI de 15 000 à 20 000 habitants qui, après la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ont fait l'objet de regroupements entre 2012 et 2014.

M. le rapporteur. L'amendement sera entièrement satisfait à l'article 15 par les dispositions relatives à la mise en œuvre des SDCI. Plutôt que de créer un article additionnel, je suggère donc au rapporteur pour avis de le retirer au profit de celui que je défendrai, afin que tout ce qui concerne le délai de repos soit réuni dans le même article.

L'amendement est retiré.

Article 14 bis

(art. L. 1424-42 et L. 1424-49 du code général des collectivités territoriales)

Participation aux frais liés aux interventions du bataillon des marins-pompiers de Marseille et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en-dehors de leurs missions de service public

Inséré par la commission des Lois du Sénat par l'adoption d'un amendement présenté par MM. Bruno Gilles, Jean-Claude Gaudin et Pierre Charon, le présent article est destiné à permettre au bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) et à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) de demander une participation aux frais dans le cadre d'interventions ne relevant pas directement de leurs missions de service public dans les mêmes conditions que celles applicables aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

L'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales autorise en effet les SDIS à demander aux personnes bénéficiaires des interventions qui ne se rattachent pas directement à leurs missions de service public une participation aux frais dans les conditions fixées par leur conseil d'administration.

Cette disposition n'a pas été expressément étendue au BMPM et à la BSPP. C'est pourquoi, comme le relève la commission des Lois du Sénat, « par une interprétation littérale de l'article L. 1424-42, un jugement du tribunal administratif, confirmé en appel par la cour administrative de Marseille le 12 mai dernier, a annulé la délibération du conseil municipal de Marseille du 8 février 2010 en ce qu'elle prévoyait la facturation aux sociétés de maintenance d'ascenseurs des interventions du bataillon en leur lieu et place »⁽¹⁾.

Selon la rapporteure pour avis des crédits de la sécurité civile de la commission des Lois du Sénat, « les interventions liées aux ascenseurs, même si elles ont diminué de moitié depuis 2010, étaient encore au nombre de 2 600 en

(1) *Rapport n° 174 (2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 10 décembre 2014, p. 135.*

2012. Leur coût global n'est donc pas négligeable dans les dépenses du bataillon » des marins-pompiers de Marseille⁽¹⁾.

Le présent article rend ainsi applicable les dispositions de l'article L. 1424-42 au BMPM et la BSPP et aux « centres de première intervention non intégrés » au SDIS, c'est-à-dire à des centres de sapeurs-pompiers volontaires que la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a permis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de conserver la gestion.

L'article L. 1424-1 prévoit ainsi qu' « ont également la qualité de service d'incendie et de secours les centres d'incendie et de secours qui relèvent des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un corps communal ou intercommunal de sapeurs-pompiers. Les centres d'incendie et de secours comprennent des centres de secours principaux, des centres de secours et des centres de première intervention. » Selon une étude de l'Assemblée des départements de France de 2012, il existait ainsi 1 516 centres de première intervention non intégrés aux SDIS dans 29 départements concernés.

Le BMPM et la BSPP ne disposant pas de conseil d'administration, les conditions de cette facturation seraient déterminés « par l'organe délibérant de leur collectivité support ».

En adoptant un amendement de réécriture du présent article présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a maintenu le principe autorisant le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et les centres de première intervention non intégrés au services départementaux d'incendie et de secours de demander une participation aux frais dans le cadre d'interventions ne relevant pas directement de leurs missions de service public dans les mêmes conditions que celles applicables aux SDIS tout en précisant les conditions dans lesquelles cette participation serait déterminée :

– pour le BMPM et la BSPP, les modalités seront déterminées respectivement par le conseil municipal de Marseille et par le Conseil de Paris, réuni en formation de conseil municipal ;

– pour les centres de première intervention, une convention passée avec le SDIS du département permettra d'harmoniser au sein du même département les conditions de facturation.

*
* *

La Commission aborde l'amendement CL873 du rapporteur.

(1) Avis n° 162 (2013-2014) de Mme Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 21 novembre 2013.

M. le rapporteur. Cet amendement réécrit un dispositif adopté par le Sénat pour le clarifier et le rendre plus efficace, tout en maintenant le principe consistant à permettre au bataillon des marins-pompiers de Marseille et à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris de demander une participation aux frais dans le cadre des interventions ne relevant pas directement de leurs missions de service public.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 14 bis modifié.

Article 15

Dispositif temporaire de refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre

Afin de mettre en œuvre les principes déterminés par l'article 14, le présent article crée une procédure dérogatoire permettant notamment de mettre en place les EPCI dont les périmètres ont été définis par les schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) par création, extension ou fusion d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ce dispositif reprend l'économie générale de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010, destiné àachever et à rationaliser les cartes des EPCI à fiscalité propre dans l'ensemble des départements hors Paris et la petite couronne, déjà transposé par l'article 11 de la loi du 27 janvier 2014 pour la mise en œuvre du nouveau schéma régional de coopération intercommunale dans la grande couronne francilienne.

Lors de son examen en commission des Lois, le Sénat a repoussé d'un an le calendrier proposé par le projet de loi initial. En séance publique, il n'a apporté que des amendements rédactionnels ou de correction au dispositif initial.

Outre plusieurs amendements d'amélioration et d'harmonisation rédactionnelles de votre rapporteur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté trois séries de modifications du présent article :

– à l'initiative du Gouvernement, a été rétabli le calendrier initial, prévoyant l'achèvement de la révision de la carte intercommunale fin 2016 ;

– en adoptant des amendements identiques de Mme Estelle Grelier et de M. Michel Piron, elle a prévu que la faculté reconnue au préfet de passer outre l'éventuel refus de la majorité des communes concernées de procéder aux évolutions proposées pour la carte intercommunale serait soumis à un avis et à un vote favorable – en lieu et place d'un avis simple – de la commission départementale de la coopération intercommunale ;

– grâce à plusieurs amendements proposés par votre rapporteur, elle a prévu des garanties destinées à éviter que l'utilisation de ce dispositif temporaire aboutisse à la dissolution d'un EPCI à fiscalité propre et à permettre aux agents

exerçant des compétences transférées de rejoindre l'établissement public reprenant la compétence plutôt que leur commune d'origine.

1. Le dispositif de mise en œuvre des schémas départementaux de la coopération intercommunale prévu par le présent projet

a. Le calendrier du projet de loi initial

En application de l'article 14, les SDCI devraient être arrêtés avant le 31 décembre 2015.

Les projets préfectoraux de création d'EPCI à fiscalité propre, à l'exception d'une métropole (**I** du présent article), de modification de son périmètre (**II** du présent article) ou de fusion de plusieurs EPCI (**III** du présent article), précisant le périmètre des communes concernées, la catégorie de l'EPCI et son siège devraient être arrêtés au plus tard au 30 avril 2016.

Lorsque ce projet ne reprendrait pas un périmètre prévu par le schéma, tout en respectant les orientations fixées par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) disposerait de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur ce projet et le cas échéant, l'amender en adoptant des amendements à la majorité des deux tiers de ses membres.

Un même délai de trois mois, à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, serait ouvert aux EPCI à leurs communes membres pour que leurs organes délibérants puissent se prononcer sur le projet.

Comme le prévoyait la loi du 16 décembre 2010, le projet d'arrêté de périmètre devrait être approuvé par une majorité dérogatoire de celle de droit commun prévu par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales pour la création des EPCI⁽¹⁾, à savoir la moitié au moins des conseils municipaux intéressés représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée si elle regroupe au moins le tiers de la population totale.

Si ces conditions de majorité n'étaient pas réunies, le préfet pourrait passer outre l'avis défavorable des communes concernées, après avoir sollicité, dans un délai d'un mois, un avis de la CDCI sur le projet d'arrêté. La CDCI pourrait entendre les maires et présidents d'EPCI intéressés et, le cas échéant, adopter des amendements au projet d'arrêté, toujours à la majorité des deux tiers de ces membres.

(1) Accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Les arrêtés de périmètre devraient être pris avant le 31 décembre 2016. Pour les communes intéressées, ils vaudront retrait des éventuels EPCI à fiscalité propre auxquelles elles appartenaient précédemment.

b. Le report d'un an prévu par le Sénat

À l'occasion de son examen, la commission des Lois du Sénat a reporté le calendrier d'un an, en coordination avec celui retenu à l'article 14 :

- les schémas devraient être arrêtés avant le 31 décembre 2016 ;
- les projets de périmètre devraient être défini par le préfet avant le 30 avril 2017 ;
- les arrêtés de périmètre créant ou modifiant les EPCI devraient être pris avant le 31 décembre 2017.

2. La détermination des compétences exercées par l'EPCI à fiscalité propre

Si les dispositifs sont similaires en ce qui concerne les arrêtés de périmètre valant création, extension ou fusion d'EPCI à fiscalité propre, des dispositions spécifiques sont prévues pour organiser la détermination des EPCI exercés par un EPCI nouvellement créé ou un EPCI issu de la fusion de plusieurs établissements publics préexistants.

Lorsque le projet de périmètre propose de créer un nouvel EPCI, les communes peuvent adopter, par délibérations concordantes adoptées dans les conditions de majorité dérogatoires prévues par le présent article (moitié au moins des conseils municipaux intéressés représentant la moitié au moins de la population totale, y compris le conseil municipal de la commune la plus peuplée lorsqu'elle regroupe au moins le tiers de la population totale), les compétences obligatoires, facultatives ou optionnelles prévues par le droit applicable à la catégorie d'EPCI dont relève l'EPCI projeté. À défaut d'accord, les communes disposent de six mois à compter de la création de l'EPCI pour déterminer ses compétences dans les conditions de majorité de droit commun pour la création d'un EPCI (deux tiers au moins des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant deux tiers de la population, y compris la commune la plus peuplée lorsqu'elle regroupe au moins le quart de la population totale). Si les communes n'ont pas trouvé un accord dans ce délai de six mois, le nouvel EPCI exerce l'intégralité des compétences prévues par les dispositions régissant sa catégorie.

En cas de fusion de plusieurs EPCI à fiscalité propre, le nouvel EPCI exerce sur l'ensemble de son périmètre « l'intégralité des compétences dont sont dotés les EPCI qui fusionnent ». Cependant, en application du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois pour décider de restituer des compétences aux

communes, délai porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences facultatives ni obligatoires, ni optionnelles.

En revanche, l'extension d'un EPCI à de nouvelles communes membres est sans conséquence sur les compétences qu'il exerce.

3. La composition des organes délibérants des EPCI mis en place ou modifiés

Le **IV** du présent article règle les modalités de composition de l'organe délibérant.

Si les conseils municipaux n'ont pas statué et trouvé un accord par délibérations concordantes dans les conditions de majorité de droit commun et selon les principes fixés par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales avant la publication des arrêtés préfectoraux, elles disposeraient alors de trois mois à compter de la date de publication de l'arrêté pour trouver un accord local sur le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant⁽¹⁾.

À défaut d'accord local, le préfet arrêterait sa composition sur la base du tableau de l'article L. 5211-6-1.

La désignation des conseillers communautaires destinés à pourvoir ces sièges s'effectuerait dans les conditions prévues par l'article L. 5211-6-2 lorsqu'une création ou une modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre intervient entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux.

4. L'abrogation de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010

L'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 est abrogé par le **V** du présent article : en effet, s'il a cessé de produire ces effets le 1^{er} juin 2013, il était cependant applicable « de plein droit pendant une période d'un an suivant la publication du schéma départemental de coopération intercommunale révisé [...] et pendant l'année 2018 ».

Votre rapporteur observe que le dispositif dérogatoire prévu par le projet de loi ne prévoit son application qu'à la seule révision des schémas prévue en 2015, selon le calendrier prévu par le projet de loi initial et rétabli par votre commission des Lois ou 2016 selon le calendrier retenu par le Sénat, et non à d'ultérieures refontes de la carte intercommunale, prévue désormais tous les six ans par l'article 14 du présent projet.

(1) Accord local dont la possibilité a été supprimé par la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris, et dont le rétablissement est proposé par la proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire en cours d'examen par le Parlement (cf. rapport n° 2439 déposé le 10 décembre 2014 par votre rapporteur).

5. Le rétablissement du calendrier initial et les garanties introduites par votre commission des Lois

En première lecture, en adoptant un amendement présenté par le Gouvernement, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a rétabli le calendrier initial prévu par le projet de loi prévoyant un achèvement de la révision de la carte intercommunale par l'exercice du présent dispositif temporaire au plus tard le 31 décembre 2016.

En outre, en adoptant des amendements identiques de Mme Estelle Grelier et de M. Michel Piron, elle a prévu que la faculté reconnue au préfet de passer outre l'éventuel refus de la majorité des communes concernées de procéder aux évolutions proposées pour la carte intercommunale serait soumis à un avis et à un vote favorable – en lieu et place d'un avis simple – de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Par ailleurs, les auditions organisées et les contributions reçues par votre rapporteur ont montré que la perspective d'une remise en chantier de la carte intercommunale fait naître des craintes sur leur avenir de la part des personnels concernés, notamment au sein des EPCI à fiscalité propre et des syndicats. Aussi plusieurs amendements déposés par votre rapporteur et adoptés par la commission des Lois ont prévu un certain nombre de garanties :

– en introduisant au sein du présent article un **III bis** prévoyant explicitement que l'application du présent article – selon lequel le préfet ne peut proposer que la création, la modification du périmètre ou la fusion d'EPCI à fiscalité propre – ne peut conduire à la simple disparition d'un EPCI à fiscalité propre, par retrait de l'ensemble des communes membres, qui laisserait les personnels concernés sans employeur ; si un schéma départemental prévoit que le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre existant doit être rétabli entre plusieurs EPCI, le préfet devra organiser sa fusion avec l'un d'entre eux, avant de rattacher de manière concomitante certaines communes aux autres EPCI à fiscalité propre ;

– en prévoyant que les personnels qui ont été mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice d'une compétence transférée par une commune, qui se retire de cet EPCI, sont transférés directement au nouvel EPCI qui reprend cette compétence plutôt que remis à disposition de la commune ;

– en ouvrant la possibilité lorsque plusieurs communes seront amenées à quitter un EPCI à fiscalité propre, que les personnels soient répartis entre l'EPCI maintenu et les EPCI que seront amenés à rejoindre les communes concernées par le retrait et ce, dans le cadre d'un accord conclu entre les EPCI concernés, ou à défaut par décision du préfet.

Enfin, en vue de la séance publique, le dispositif du présent article pourra être complété afin de le rendre inapplicable aux EPCI issus d'une fusion prononcée en application de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et ainsi entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Dans ces établissements publics,

toutes les conséquences de la fusion, notamment en termes de conception d'un projet de territoire, de réorganisation interne, de gestion des personnels, de détermination des compétences de l'EPCI et de leurs modes d'exercice n'ont souvent pas pu encore être gérées dans les faits, rendant difficile d'envisager une nouvelle opération de fusion. Si le schéma départemental pourrait proposer à ces EPCI de fusionner, cette fusion ne pourrait alors être mises en œuvre qu'avec le consentement des élus locaux, obtenus à la majorité qualifiée des communes concernées.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL874 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL62 de Mme Estelle Grelier et CL688 de M. Michel Piron.

M. Patrick Mennucci. L'amendement CL62 est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable au profit de la rédaction du Gouvernement.

L'amendement CL62 est retiré.

M. Michel Piron. Si je propose, par l'amendement CL688, d'allonger les délais, c'est au vu d'une réalité : seuls soixante-six départements, sur quatre-vingt-dix-neuf concernés, avaient pu se mettre en règle en 2011. Si l'on veut tenir compte de la réalité locale, il faut fixer des délais acceptables.

M. le rapporteur. M. Piron a raison ; encore faut-il qu'un schéma soit adopté. Il serait dommage de bloquer tout le système parce qu'en 2011 trente-quatre départements, selon les chiffres dont je dispose, n'y sont pas parvenus. Voilà pourquoi je me rallie à la rédaction du Gouvernement.

M. Michel Piron. Je ne voudrais surtout pas être soupçonné de vouloir freiner le processus, alors que j'y suis très favorable. Il s'agit simplement de trouver le bon réglage. Pour certains, ce sera toujours trop tôt, c'est vrai. Mais d'autres ont besoin d'un peu de temps pour convaincre les collègues. Ne cherchons-nous pas à associer les élus aux projets ?

Au fond, il y a deux manières de concevoir l'aménagement du territoire : soit les territoires sont des espaces à administrer, et dans ce cas la carte idéale est facile à établir ; soit ce sont des espaces à gouverner, ce qui n'implique pas tout à fait les mêmes démarches.

Je maintiens mon amendement.

La Commission rejette l'amendement CL688.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL343 de Mme Estelle Grelier.

M. Patrick Mennucci. Défendu.

M. le rapporteur. Je demande le retrait de l'amendement, pour les raisons précédemment invoquées.

L'amendement est retiré.

Puis la Commission adopte l'amendement rédactionnel CL875 du rapporteur.

Elle aborde ensuite l'amendement CL759 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit de rétablir la date du 31 décembre 2016 pour l'achèvement de la nouvelle carte intercommunale.

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

Puis elle adopte successivement l'amendement de précision CL876 et l'amendement rédactionnel CL877 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL231 de M. Martial Saddier.

M. Martial Saddier. Défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable pour des motifs que je transmettrai à M. Saddier, en particulier une décision du Conseil constitutionnel.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte les amendements identiques CL60 de Mme Estelle Grelier et CL483 de M. Michel Piron.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL878 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette les amendements identiques CL63 de Mme Estelle Grelier et CL484 de M. Michel Piron.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL879 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL340 de Mme Estelle Grelier.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL880 et CL881, l'amendement de précision CL882 et l'amendement rédactionnel CL883 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL482 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Défendu.

M. le rapporteur. Cet amendement fait débuter en 2010 la période considérée pour l'application du délai de repos, ce qui exclurait presque toutes les intercommunalités de la rationalisation du périmètre.

L'amendement est retiré.

L'amendement CL58 de Mme Estelle Grelier est également retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CL884 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les auditions que j'ai organisées ont montré que la perspective d'une remise en chantier de la carte intercommunale fait naître des craintes chez les personnels. Je vous propose donc de leur apporter plusieurs garanties tout en simplifiant le dispositif, en écrivant explicitement que l'exercice des pouvoirs temporaires dont dispose le préfet pour mettre en œuvre le nouveau schéma ne peut conduire à la simple disparition d'un EPCI à fiscalité propre, qui laisserait les personnels sans employeur ; en permettant aux personnels d'un syndicat dissous d'être répartis entre les communes membres, mais aussi entre les EPCI qui récupéreront les compétences du syndicat ; en prévoyant que les personnels mis à disposition, pour l'exercice d'une compétence, de l'EPCI dissous ou quitté par une commune soient directement transférés au nouvel EPCI lorsque celui-ci reprend cette compétence ; enfin, en permettant, lorsque plusieurs communes quittent un EPCI ou un syndicat, de répartir leurs personnels entre l'EPCI ou le syndicat maintenu et ceux que rejoindront les communes partantes.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite les amendements rédactionnels CL885 et CL886 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL59 de Mme Estelle Grelier.

M. Patrick Mennucci. Défendu.

M. le rapporteur. Défavorable, pour les mêmes raisons que sur l'amendement CL482 de M. Piron.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL887 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL888 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à supprimer une redondance.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CL889 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de nouveau d'apporter des garanties aux personnels, notamment lors de la disparition d'un EPCI à fiscalité propre.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL890 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 15 modifié.

Après l'article 15

La Commission est saisie des amendements identiques CL67 de Mme Estelle Grelier et CL625 de M. Michel Piron.

M. Patrick Mennucci. L'amendement CL67 est défendu.

M. Michel Piron. L'amendement CL625 également.

M. le rapporteur. Ils sont d'ores et déjà satisfaits par l'article 17 *quater*, introduit à l'initiative du Gouvernement au Sénat.

Les amendements sont retirés.

La Commission en vient à l'amendement CL761 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement a pour objet de déroger aux règles de répartition des personnels prévues en cas de dissolution d'un EPCI à fiscalité propre, afin que ces personnels puissent être directement transférés à l'EPCI d'accueil lorsqu'ils concourent à l'exercice d'une compétence elle-même transférée à cet établissement.

M. le rapporteur. Je demande son retrait, car il est satisfait par ceux que nous avons adoptés précédemment.

L'amendement est retiré.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL68 de Mme Estelle Grelier.

Article 15 bis [supprimé]
(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

Issu de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de M. Alain Richard, le présent article visait à supprimer l'obligation que le

périmètre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) aille au-delà du périmètre d'un seul EPCI à fiscalité propre.

Introduit par l'article 129 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, la dernière phrase du premier alinéa du IV de l'article 122-3 du code de l'urbanisme dispose qu'à partir du 1^{er} juillet 2014, il ne peut être défini, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schémas de cohérence territoriale, de périmètre de SCoT correspondant au seul périmètre d'un EPCI.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi initial, cette mesure était destinée à ce que « les territoires des SCoT et ceux des PLU intercommunaux, appelés à se développer, soient bien distincts et complémentaires. Le SCoT doit organiser la complémentarité des projets de territoire et éviter la concurrence territoriale lorsque la carte de l'intercommunalité sera achevée et que la compétence PLU sera exercée par les EPCI. »⁽¹⁾

La commission des Lois du Sénat a estimé que « cette obligation interdisait, du fait de sa rigidité, la prise en compte des réalités géographiques et de la variété des situations. Par ailleurs, alors qu'est envisagé un mouvement d'élargissement des périmètres communautaires, cette disposition n'apparaît plus pertinente puisque les futurs EPCI pourraient ne pas coïncider avec les bassins de vie et les pôles économiques réels : ainsi, l'obligation de donner aux SCoT un périmètre différent de celui des EPCI à fiscalité propre pourrait conduire à des délimitations artificielles. »

Cet article n'a pas été modifié lors de l'examen par le Sénat en séance publique.

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a considéré au contraire que la valeur ajoutée du SCoT réside dans sa capacité à construire une vision stratégique partagée à une échelle plus vaste que celle de l'intercommunalité, afin de conduire des actions cohérentes sur un périmètre élargi et que cet outil de coopération interterritoriale perdrat en grande partie de sa substance s'il était possible de le faire coïncider avec le périmètre d'un unique EPCI, par ailleurs en charge de la cohérence de l'aménagement de leur territoire.

En conséquence, elle a adopté trois amendements de suppression du présent article, déposés respectivement par Mme Catherine Vautrin et plusieurs de ses collègues, Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, et M. Florent Boudié, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable.

(1) Exposé des motifs du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1179, déposé le 26 juin 2013.

*
* *

M. Hervé Gaymard. L'amendement CL101 est défendu.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL559, identique, vise à maintenir la disposition selon laquelle les SCOT ont un périmètre plus large que celui d'un seul EPCI.

M. le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. L'amendement CL1138 est également défendu.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, les amendements sont adoptés.

En conséquence, l'article 15 bis est supprimé.

Article 15 ter A [nouveau]

(art. L. 123-1, L. 123-1-1 et L. 124-2 du code de l'urbanisme)

Simplification des dispositions permettant à un EPCI devenant compétent matériellement ou territorialement d'achever des procédures d'évolution de documents d'urbanisme

Issu de l'adoption par la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'amendements identiques de MM. François Pupponi et Martial Saddier, modifiés par un sous-amendement de précision rédactionnelle de votre rapporteur, le présent article additionnel simplifie les dispositions permettant à un EPCI à fiscalité propre d'achever les procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, tels que le plan local d'urbanisme et la carte communale, initiées par une commune ou un autre EPCI avant qu'il devienne compétent en cette matière – que ce soit parce qu'il acquiert la compétence en matière d'urbanisme, ou qu'à la suite d'une création, d'une modification de son périmètre ou d'une fusion, il devienne compétent pour la planification de l'urbanisme d'un nouveau territoire.

Ces dispositions trouveront à s'appliquer en particulier lorsqu'en vertu du II de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les communautés de communes et les communautés d'agglomération deviendront le 27 mars 2017 obligatoirement compétentes en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, sauf opposition des communes dans les conditions prévues par la loi⁽¹⁾.

Le I du présent article modifie le II bis de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit d'ores et déjà qu'"un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document en tenant lieu ou de carte communale peut décider, le cas échéant après

(1) Cf. commentaire sous l'article 15 ter B.

accord de la commune concernée, d'achever toute procédure d'élaboration ou d'évolution d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, engagée avant la date de sa création ou du transfert de cette compétence. ».

Le I précise ce régime en prévoyant tous les cas à la suite desquels l'EPCI peut se retrouver compétent, que ce soit la création, l'évolution du périmètre de l'EPCI ou la fusion entre EPCI, comme de l'acquisition par cet EPCI d'une nouvelle compétence en matière de documents d'urbanisme.

En outre, il précise que dans ce cadre, l'EPCI est substitué « dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée ».

Le II du présent article additionnel simplifie la rédaction de l'article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que les dispositions des plans locaux d'urbanisme existants lors de l'acquisition de la compétence matérielle ou géographique par un EPCI restent applicables tant que ce dernier n'a pas procédé à leur révision ou leur évolution.

En conséquence, il supprime les dispositions prévoyant que les procédures d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité devraient être achevées dans un délai de deux ans à compter de l'intégration ou de la fusion.

Le III du présent article applique les mêmes principes à l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme, relatif à la procédure d'élaboration des cartes communales remplaçant les plans locaux d'organisme dans les communes et EPCI non couverts par un tel document, en généralisant la substitution de l'EPCI désormais compétent, en supprimant l'obligation d'achever les procédures dévolution dans un délai de deux ans et en supprimant l'obligation pour un EPCI issu de la fusion de deux EPCI couverts par des cartes communales de les remplacer par un plan local d'urbanisme.

*
* * *

L'amendement CL447 de M. Jean-Michel Clément est retiré.

La Commission examine ensuite les amendements identiques CL528 de M. François Pupponi et CL530 de M. Martial Saddier ainsi qu'un sous-amendement CL1043 du rapporteur.

M. François Pupponi. Le passage au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) demeure plus complexe en cas de fusion qu'en cas de transfert de compétence. Je propose de l'harmoniser dans tous les cas de figure : fusion, transfert de compétence et création d'intercommunalité.

M. Martial Saddier. L'amendement CL530 est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement, qui se borne à apporter une précision rédactionnelle.

La Commission adopte le sous-amendement CL1043.

Puis elle adopte les amendements identiques CL528 et CL530 sous-amendés.

Article 15 ter B [nouveau]

(art. 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové)

Relevé des conditions permettant à des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes de s'opposer au transfert automatique de la compétence en matière de documents d'urbanisme

Issu de l'adoption par la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'amendements identiques de M. Michel Piron et de Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, le présent article additionnel prévoit les conditions dans lesquelles des communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes pourront s'opposer en 2017 au transfert automatique de la compétence en matière de documents d'urbanisme, en remplaçant une minorité de blocage par la majorité qualifiée nécessaire aux modifications statutaires des EPCI.

L'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a prévu de faire de la compétence communale « plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés de communes au plus tard trois ans après sa publication, soit le 27 mars 2017. En application des articles L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, cette compétence est d'ores et déjà reconnue aux communautés urbaines et aux métropoles.

Cependant, le même article a également prévu que si dans un délai de trois mois précédent cette date « au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu. »

Les auteurs de l'amendement ayant conduit à l'insertion du présent article dans le projet de loi ont considéré qu' « au regard des enjeux du développement durable et des objectifs de construction de logements sociaux, il est fondamental de se montrer beaucoup plus volontariste et de n'accepter une opposition à ce transfert que lorsqu'une large majorité de communes s'y déclarent opposées. »

Aussi le présent article substitue à cette « minorité de blocage » la règle de majorité qualifiée retenue pour les créations et évolutions statutaires des EPCI.

Le transfert de la compétence en matière de documents d'urbanisme aux EPCI concernés serait ainsi toujours de droit, sauf si deux tiers des communes

membres regroupant au moins la moitié de la population, ou la moitié des communes membres regroupant au moins les deux tiers de la population, s'y opposent.

*
* * *

La Commission est saisie des amendements identiques CL147 de Mme Estelle Grelier et CL638 de M. Michel Piron.

M. Yves Goasdoué. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) autorise certaines prises de précautions, voire certaines possibilités de blocage, du transfert aux intercommunalités de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU), nécessaire à l'établissement de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). On retrouve ici, mais à l'échelon inférieur, les arguments de M. Mennucci sur le partage des difficultés et des richesses.

Voilà pourquoi nous proposons, par l'amendement CL147, de modifier la loi ALUR ; c'est un amendement d'appel qui a sans doute peu de chances de succès, mais que je tenais à défendre.

M. le rapporteur. En effet, je suis défavorable à cet amendement car il remet en cause l'équilibre de la loi ALUR.

M. Michel Piron. C'est notre capacité à faire de l'urbanisme qui est en jeu. En la matière, il existe un triptyque essentiel ; je crois à la mixité sociale, mais aussi à la mixité fonctionnelle : il faut faire le lien entre l'habitat – sans créer pour autant des ghettos résidentiels –, les transports et l'emploi. C'est cet ensemble et sa gestion qui permettent de fabriquer de la ville, mieux, de la cité.

S'agissant des intercommunalités et du thème récurrent du PLUI, on a introduit un concept totalement nouveau dans le code des collectivités territoriales et qui relève plutôt du code de commerce : la minorité de blocage. J'ai entendu en commission mixte paritaire sur le projet ALUR cet argument admirable : on permettra à 25 % des communes, représentant 20 % de la population, de s'opposer à une décision communautaire, au nom du respect des minorités. Pour ma part, je dénonce ce plus grand respect des minorités, car c'est un moindre respect de la majorité.

Il convient de lier mon amendement CL638 au CL639, où je propose que l'on revienne aux règles communes et que le PLUI ne puisse être récusé que par deux tiers des communes représentant au moins 50 % de la population ou l'inverse.

On pourrait même, à la limite, accepter une majorité simple. Mais qu'une minorité puisse bloquer une décision majoritaire est un dispositif tout à fait nouveau, assez baroque, auquel j'avais été surpris que la ministre, inspirée par

d'étranges lumières sénatoriales, consente alors qu'elle n'avait pas défendu cette position à l'Assemblée.

M. Christophe Caresche. J'aimerais rappeler les conditions dans lesquelles nous avons voté ces dispositions de la loi ALUR. Dans le projet de loi présenté par le Gouvernement, le PLUI figurait de plein droit. Cette disposition a été adoptée par une très large majorité à l'Assemblée nationale. Bref, ce que nous demandent aujourd'hui le rapporteur et le Gouvernement, c'est de ne pas défendre la position qui était alors celle du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Je veux bien que le Sénat fasse désormais la loi, mais il me semble que les députés ont quelque légitimité pour rétablir ce que l'Assemblée avait voté en première lecture, conformément au souhait du Gouvernement, clairement exprimé par la ministre dans le cadre de la loi ALUR.

M. le rapporteur. M. Piron a bien fait de lier les deux amendements qu'il a déposés sur cet article. Si je suis défavorable aux deux amendements identiques en discussion, j'émettrai un avis favorable aux deux suivants, moins contraignants. Je vous propose donc de retirer les amendements CL147 et CL638 au profit des amendements CL563 et CL639.

Les amendements sont retirés.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements identiques CL563 de Mme Nathalie Appéré et CL639 de M. Michel Piron.

Article 15 ter (supprimé)

(art. L. 5217-2 et L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales ;
sections 1 et 2 [nouvelles] du chapitre III du titre II du livre I^{er} et
art. L. 123-21, L. 123-22 et L. 123-23 [nouveaux] du code de l'urbanisme)

Clarification des compétences de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, des conseils de territoire et des communes en matière d'urbanisme

Issu d'un amendement de M. Jean-Claude Gaudin, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois comme du Gouvernement, le présent article, supprimé par votre Commission sur l'initiative de M. Patrick Mennucci mais contre l'avis du Gouvernement, visait initialement à clarifier les compétences respectives de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, des conseils de territoire et des communes en matière d'urbanisme.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que la métropole d'Aix-Marseille-Provence est exclusivement et obligatoirement

compétente pour l’élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁽¹⁾ et l’approbation des plans locaux d’urbanisme (PLU), préalablement élaborés par les conseils de territoire.

À ce jour, l’article L. 122-3 du code de l’urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, consacre le principe suivant lequel « il ne peut être arrêté de périmètre de schéma de cohérence territoriale correspondant au périmètre d’un seul établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à compter du 1^{er} juillet 2014 ».

Or, cette interdiction de l’élaboration d’un SCoT par un seul EPCI ne serait pas adaptée à la métropole d’Aix-Marseille-Provence, dont l’échelle et la profondeur territoriales constitueraient un cadre particulièrement approprié pour l’élaboration du document stratégique d’aménagement de l’espace qu’est le SCoT.

Par conséquent, le III du présent article entendait initialement déroger à ce principe, en confiant à la métropole d’Aix-Marseille-Provence le soin d’engager l’élaboration d’un SCOT au plus tard le 31 décembre 2016.

Par ailleurs, le II du présent article modifiait à plusieurs égards le code de l’urbanisme, afin de clarifier les compétences respectives du conseil de la métropole d’Aix-Marseille-Provence, des conseils de territoire et des communes membres en matière d’élaboration et d’approbation des plans locaux d’urbanisme (PLU).

Ainsi, le chapitre III « Plans locaux d’urbanisme » du titre II « Prévisions et règles d’urbanisme » du livre I^{er} « Règles générales d’aménagement et d’urbanisme » de ce code était complété, par le 3^o du II du présent article, par une section 2 « Dispositions particulières applicables à la métropole d’Aix-Marseille-Provence » comprenant trois nouveaux articles L. 123-21, L. 123-2 et L. 123-3⁽²⁾.

Le nouvel **article L. 123-21** du code de l’urbanisme posait comme principe qu’en matière de PLU, la métropole d’Aix-Marseille-Provence serait soumise aux dispositions de droit commun prévues aux articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l’urbanisme, sous réserve des dispositions particulières qui lui seraient spécifiquement applicables aux termes des articles L. 123-22 et L. 123-23 du même code.

(1) *Le SCoT est un document d’urbanisme qui détermine, à l’échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l’ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d’urbanisme, d’habitat, de déplacements et d’équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé.*

(2) *Les articles L. 123-1 à L. 123-20 sont réunis au sein d’une section 1 « Dispositions communes » par le 1^o du II du présent article.*

En effet, le nouvel **article L. 123-22** du code de l’urbanisme dérogeait au II de l’article L. 123-1 du même code⁽¹⁾, en autorisant la métropole d’Aix-Marseille-Provence à élaborer, dans le cadre de ses conseils de territoire, plusieurs plans locaux d’urbanisme (PLU). Le périmètre de chacun de ces plans couvrirait un territoire de la métropole.

Le nouvel **article L. 123-23** du code de l’urbanisme déclinait, pour sa part, la compétence ainsi dévolue aux conseils de territoire, pour élaborer, à l’échelle de leur territoire et au regard du cadre défini par le conseil de la métropole, un PLU.

Ainsi, chaque conseil de territoire préparerait et suivrait l’élaboration et toute procédure d’évolution du projet de PLU. Dans cette perspective, l’article L. 123-23 définissait les modalités de la collaboration entre les conseils de territoire et les communes concernées. Alors que le premier alinéa de l’article L. 123-6 du code de l’urbanisme dispose que l’organe délibérant de l’EPCI arrête les modalités de la collaboration avec les communes concernées par l’élaboration du PLU, le nouvel article L. 123-23 confiait aux conseils de territoire – et non au conseil de la métropole – le soin d’arrêter les modalités de cette collaboration, après avoir réuni l’ensemble des maires des communes concernées.

De la même manière, par dérogation à l’article L. 123-9 du code de l’urbanisme, l’article L. 123-23 prévoyait que le débat devant intervenir au plus tard deux mois avant l’examen du PLU aurait lieu non pas sein de l’organe délibérant de l’EPCI – en l’espèce, le conseil de la métropole –, mais au sein du conseil de territoire – sous réserve de la participation d’un représentant du conseil métropolitain – et des conseils municipaux concernés.

Le conseil de la métropole transmettrait cependant aux conseils de territoire les orientations stratégiques de nature à assurer la cohérence du projet métropolitain ainsi que toutes informations utiles.

À l’issue de l’enquête publique devant être réalisée sur le projet de PLU en application du code de l’environnement, les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d’enquête seraient présentés par le conseil de territoire aux maires des communes concernées, cette présentation n’étant actuellement pas prévue à l’article L. 123-10 du code de l’urbanisme.

Le nouvel article L. 123-23 du code de l’urbanisme organisait également une procédure dérogatoire de recueil par les conseils de territoire des avis des communes concernées. Ainsi, chaque conseil de territoire soumettrait pour avis aux communes concernées le projet de PLU. À défaut d’avis explicitement rendu

(1) « II. – Lorsqu’il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d’urbanisme couvre l’intégralité de son territoire. L’établissement public de coopération intercommunale compétent engage une procédure d’élaboration ou de révision d’un plan local d’urbanisme couvrant l’intégralité de son territoire lorsqu’il le décide et, au plus tard, lorsqu’il révise un des plans locaux d’urbanisme applicables dans son périmètre. »

par ces dernières dans le délai de trois mois suivant la transmission du projet de PLU, leur avis serait réputé favorable.

À l'issue de cette procédure de recueil d'avis, deux solutions étaient envisagées par le nouvel article L. 123-23 du code de l'urbanisme :

— en cas d'avis favorable des communes concernées par le PLU, ce dernier serait approuvé par le conseil de la métropole à la majorité simple des suffrages exprimés ;

— en cas d'avis défavorable d'une commune tant sur les orientations d'aménagement et de programmation que sur les dispositions du règlement du PLU la concernant directement, le conseil de la métropole n'approuverait le projet de PLU qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés et ce, afin d'ouvrir le dialogue pour permettre la convergence des points de vue.

Le 2° du II du présent article complétait le II bis de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme pour préciser que la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourrait achever les procédures d'élaboration ou d'évolution des SCoT ou des PLU éventuellement engagées avant la création de la métropole et encore en cours à cette même date.

Enfin, le I du présent article modifiait l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, afin d'étendre le champ de compétences exercées de plein droit par la métropole d'Aix-Marseille-Provence en lieu et place de ses communes membres à l'évolution des cartes communales éventuellement préexistantes sur son territoire.

Cependant, lors de l'examen du présent article par la Commission, celle-ci a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de M. Patrick Mennucci tendant à sa suppression, au motif que ces dispositions compromettaient l'élaboration d'un PLU applicable à l'ensemble de l'échelle métropolitaine et adapté aux spécificités propres à la totalité de ce territoire.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL191 de M. Patrick Mennucci.

M. Patrick Mennucci. Cet amendement tend à supprimer l'article.

En introduisant l'article 15 ter par voie d'amendement, le Sénat a voulu déroger à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) s'agissant de la métropole d'Aix-Marseille, afin que chaque commune puisse continuer de faire son propre plan local d'urbanisme (PLU). En d'autres termes, nous formons une métropole, mais, dans les Bouches-du-Rhône, nous n'en aurions

pas les avantages, c'est-à-dire la préservation de l'intérêt général sur l'ensemble du territoire.

La conséquence de cet article, mes chers collègues, c'est que vous continuerez d'entendre parler des quartiers nord de Marseille, de venir vous baigner – je vous le souhaite – dans les jolies stations de Cassis ou de Carry, et que 80 % des communes de la métropole conserveront un taux de HLM compris entre 0,5 et 3,5 %.

Ces questions ont été débattues au Sénat, mais personne n'a relevé cette particularité que l'on voudrait nous imposer.

Le Premier ministre a employé, à juste titre, des mots très forts lorsqu'il a parlé de ghetto et d'apartheid. Cela en a choqué beaucoup ; pas moi, car ce sont des phénomènes que je constate tous les jours. Mais, si on veut les combattre – et nous soutenons le Premier ministre dans ce combat –, l'Assemblée nationale ne doit pas proroger un tel système au moment de voter un texte d'urbanisme.

M. le secrétaire d'État. L'avis du Gouvernement sur cet amendement est... équilibré. M. Mennucci dit des choses très justes, et il voit loin ; mais, compte tenu des discussions qui ont lieu sur place, à Marseille, et auxquelles le Gouvernement participe activement, compte tenu aussi de ce qui se dit au Sénat et à l'Assemblée nationale, il apparaît nécessaire de donner un peu de temps au temps. Nous demandons donc le retrait de l'amendement.

M. Christophe Caresche. Pour la métropole du Grand Paris aussi, le Gouvernement va proposer de supprimer le PLU au niveau métropolitain. Je suis tout à fait d'accord avec M. Mennucci : c'est un recul injustifié et inquiétant car il va nous empêcher de mener, notamment dans le domaine du logement, des politiques à la hauteur des problèmes qui se posent et que le Premier ministre a tout récemment rappelés.

M. Patrick Ollier. Pour ma part, je ne comprends pas la position de M. Mennucci. Comme son nom l'indique, le schéma de cohérence territoriale est destiné à rendre cohérentes entre elles des décisions contraignantes – les PLU – prises au plus près du territoire des communes. Un PLU intercommunal assorti d'un SCOT qui assure la cohérence des différents PLU me paraît plus logique que le transfert au niveau métropolitain de la force contraignante du PLU. En effet, il est vain de chercher à imposer ces contraintes réglementaires dans un territoire immense, où les maires ne parviendront pas à se mettre d'accord. Un schéma de cohérence sera beaucoup plus facile à établir et permettra de laisser les choses se faire. La confiance entre les élus est nécessaire. Nous avons beaucoup de temps pour mettre tout cela en place.

M. Paul Molac. Je voterai pour l'amendement de M. Mennucci, qui me paraît frappé au coin du bon sens.

Mme Colette Capdevieille. Élu moi aussi dans le sud de la France, je ne vois pas pourquoi la métropole d'Aix-Marseille – deux villes qu'il était courageux de réunir – ferait exception, s'agissant notamment du logement, question cruciale dans ce territoire. Rien ne justifie un tel recul dans un domaine où rien n'est possible sans volontarisme. Seule une vision métropolitaine et globale des territoires, bien au-delà de petites intercommunalités, d'ailleurs, peut fonder des politiques publiques efficaces, en particulier en matière de logement social. C'est la bonne échelle.

M. Christian Assaf. J'ai entendu la réponse – déséquilibrée – du Gouvernement. Je comprends l'enjeu diplomatique vis-à-vis du Sénat, mais je suis, dans la lettre et dans l'esprit, entièrement d'accord avec l'amendement de M. Mennucci. Je l'invite à le maintenir et je le voterai.

M. Patrick Mennucci. Je remercie mes collègues de leur soutien. Monsieur le secrétaire d'État, la considération et l'amitié que j'ai pour vous depuis fort longtemps ne m'empêcheront pas de maintenir mon amendement.

On sait qu'il y a dans ces affaires bien des arrangements et des négociations. Ainsi, je ne suis pas plus favorable aux dispositions que nous examinerons un peu plus loin et qui permettent à des élus de continuer de toucher des indemnités ou à des directeurs généraux des services de le rester alors qu'ils ne sont plus en fonction ni les uns ni les autres. Mais je n'ai rien dit, parce que nous devons faire naître notre métropole : je la veux, je fais partie, avec Eugène Caselli, de ceux qui l'ont voulue dès le début. J'ai donc accepté tout cela, à la demande du Gouvernement, afin que nous parvenions à un consensus. En revanche, le Gouvernement n'a pas accepté d'inclure dans ses amendements l'amendement relatif au PLU.

Bref, je suis favorable à ce que nous votions conforme les différentes dispositions qui suivent l'article 17, mais je ne veux pas que l'on détricote entièrement la métropole.

M. le rapporteur. Sagesse.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 15 ter est supprimé.

En conséquence, l'amendement CL298 de M. Jean-David Ciot n'a plus d'objet.

Après l'article 15 ter

La Commission est saisie des amendements identiques CL147 de Mme Estelle Grelier et CL638 de M. Michel Piron.

M. Yves Goasdoué. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) autorise certaines prises de précautions, voire certaines possibilités de blocage, du transfert aux intercommunalités de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU), nécessaire à l'établissement de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). On retrouve ici, mais à l'échelon inférieur, les arguments de M. Mennucci sur le partage des difficultés et des richesses.

Voilà pourquoi nous proposons, par l'amendement CL147, de modifier la loi ALUR ; c'est un amendement d'appel qui a sans doute peu de chances de succès, mais que je tenais à défendre.

M. le rapporteur. En effet, je suis défavorable à cet amendement car il remet en cause l'équilibre de la loi ALUR.

M. Michel Piron. C'est notre capacité à faire de l'urbanisme qui est en jeu. En la matière, il existe un triptyque essentiel ; je crois à la mixité sociale, mais aussi à la mixité fonctionnelle : il faut faire le lien entre l'habitat – sans créer pour autant des ghettos résidentiels –, les transports et l'emploi. C'est cet ensemble et sa gestion qui permettent de fabriquer de la ville, mieux, de la cité.

S'agissant des intercommunalités et du thème récurrent du PLUI, on a introduit un concept totalement nouveau dans le code des collectivités territoriales et qui relève plutôt du code de commerce : la minorité de blocage. J'ai entendu en commission mixte paritaire sur le projet ALUR cet argument admirable : on permettra à 25 % des communes, représentant 20 % de la population, de s'opposer à une décision communautaire, au nom du respect des minorités. Pour ma part, je dénonce ce plus grand respect des minorités, car c'est un moindre respect de la majorité.

Il convient de lier mon amendement CL638 au CL639, où je propose que l'on revienne aux règles communes et que le PLUI ne puisse être récusé que par deux tiers des communes représentant au moins 50 % de la population ou l'inverse.

On pourrait même, à la limite, accepter une majorité simple. Mais qu'une minorité puisse bloquer une décision majoritaire est un dispositif tout à fait nouveau, assez baroque, auquel j'avais été surpris que la ministre, inspirée par d'étranges lumières sénatoriales, consente alors qu'elle n'avait pas défendu cette position à l'Assemblée.

M. Christophe Caresche. J'aimerais rappeler les conditions dans lesquelles nous avons voté ces dispositions de la loi ALUR. Dans le projet de loi présenté par le Gouvernement, le PLUI figurait de plein droit. Cette disposition a été adoptée par une très large majorité à l'Assemblée nationale. Bref, ce que nous demandent aujourd'hui le rapporteur et le Gouvernement, c'est de ne pas défendre la position qui était alors celle du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Je veux bien que le Sénat fasse désormais la loi, mais il me semble que les députés

ont quelque légitimité pour rétablir ce que l'Assemblée avait voté en première lecture, conformément au souhait du Gouvernement, clairement exprimé par la ministre dans le cadre de la loi ALUR.

M. le rapporteur. M. Piron a bien fait de lier les deux amendements qu'il a déposés sur cet article. Si je suis défavorable aux deux amendements identiques en discussion, j'émettrai un avis favorable aux deux suivants, moins contraignants. Je vous propose donc de retirer les amendements CL147 et CL638 au profit des amendements CL563 et CL639.

Les amendements sont retirés.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements identiques CL563 de Mme Nathalie Appéré et CL639 de M. Michel Piron.

Article 16

Dispositif temporaire de révision de la carte des syndicats

De manière parallèle à l'article 15, le présent article reprend le dispositif de l'article 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 afin de donner au préfet des prérogatives dérogatoires temporaires pour mettre en œuvre les prescriptions du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) destinées à rationaliser la carte des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés.

Ce même article 61, applicable aujourd'hui dans l'année suivant la révision du SDCI et en 2018, est abrogé par le IV du présent article.

Dans ce cadre, le préfet peut proposer la dissolution (**I** du présent article), la modification du périmètre (**II** du présent article) ou la fusion (**III** du présent article) de ces syndicats, mais non d'en créer *ex nihilo*, comme le prévoit l'article 15 pour les EPCI à fiscalité propre.

Conformément à l'orientation retenue aux articles 14 et 15, la commission des Lois du Sénat a repoussé d'un an le calendrier prévu par le projet de loi initial.

De la même manière, lors de son examen, la commission des Lois a rétabli le calendrier prévu par le projet de loi initial, introduit plusieurs améliorations rédactionnelles et d'harmonisation des dispositifs de consultation et assorti les évolutions des syndicats aux mêmes garanties que celle prévues à l'article 15.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi initial

Dès la publication du schéma départemental – devant être arrêté avant le 31 décembre 2015 selon l'article 14 – et jusqu'au 30 avril 2016, le préfet propose

la dissolution, la modification du périmètre et la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes prévu par le schéma.

Lorsque ce projet ne reprendrait pas un périmètre prévu par le schéma, tout en respectant les orientations fixées par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) disposerait de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur ce projet et le cas échéant, l'amender en adoptant des amendements à la majorité des deux tiers de ses membres.

Un même délai de trois mois, à compter de la notification de l'arrêté de périmètre, serait ouvert aux comités des syndicats concernés et à leurs membres (communes ou EPCI) pour que leurs organes délibérants puissent se prononcer sur le projet. À défaut de délibération, la délibération serait réputée favorable.

Comme pour les EPCI à fiscalité propre, l'accord des organes délibérants des membres du syndicat serait recueilli à la majorité simple de la moitié au moins d'entre eux, représentant la moitié au moins de leur population totale, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.

À défaut d'accord, le préfet disposerait du pouvoir de dissoudre, modifier le périmètre du syndicat ou procéder à des fusions de syndicats après avoir consulté la CDCI qui peut exercer son pouvoir de modification du projet à la majorité des deux tiers de ses membres, conformément à l'article L. 5210-1-1-IV du code général des collectivités territoriales, dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

Ce dispositif temporaire devrait prendre fin le 31 décembre 2016.

Comme pour le calendrier de refonte de la carte des EPCI à fiscalité propre, la commission des Lois du Sénat a repoussé d'un an le calendrier prévu par le projet de loi initial.

À l'initiative du Gouvernement, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a rétabli le calendrier initial.

En adoptant un amendement présenté par votre rapporteur, elle a également prévu que le pouvoir reconnu au préfet de passer outre l'éventuel refus des communes et EPCI membres d'un syndicat serait subordonné à l'avis favorable de la commission départementale.

2. Les conséquences de la mise en œuvre du présent article dans le projet de loi initial

Dans l'hypothèse de la *dissolution d'un syndicat*, le droit commun prévu par l'article L. 5212-33 du code général des collectivités territoriales s'applique pour régler ses conséquences :

– l’arrêté préfectoral détermine les conditions de liquidation du syndicat pour régler le sort des biens meubles et immeubles du syndicat ;

– le personnel du syndicat est réparti entre les communes membres après avis des commissions administratives paritaires ; ils doivent être nommés dans un emploi de même niveau, en tenant compte de leurs droits acquis. Les charges financières correspondantes sont assumées par les communes attributaires.

En cas de *modification du périmètre d’un syndicat* :

– lorsque cette modification implique une extension du périmètre, l’arrêté préfectoral fixe également le nombre de délégués pour chaque commune ou établissement public intégrant le syndicat : ce nombre est déterminé par accord des organes délibérants des membres inclus dans le projet de périmètre dans les conditions de majorité qualifiée prévues par l’article 16 ; si aucun accord ne peut être réuni, chacune des collectivités dispose de deux délégués titulaires.

– l’article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales s’applique pour régler le sort des biens, équipements et services publics nécessaires à l’exercice des compétences transférées, en cas d’extension du périmètre du syndicat ;

– les conséquences financières et patrimoniales du retrait d’une commune membre sont réglées par délibérations concordantes de son conseil municipal et du comité syndical. À défaut d’accord, le préfet en arrête les conditions.

En cas de *fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes* :

– l’arrêté préfectoral peut déterminer le nombre et les conditions de répartition des sièges au comité du nouveau syndicat, sous la réserve de l’accord des membres des syndicats recueilli à la majorité qualifiée prévue à l’article 16. À défaut d’accord, comme le prévoit le droit commun, chaque membre du syndicat est représenté par deux délégués titulaires ;

– le nouveau syndicat exerce l’ensemble des compétences exercées par les syndicats fusionnés ;

– les dispositions de l’article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales sont applicables : elles déterminent la catégorie à laquelle appartient le nouveau syndicat, règlent le sort des biens, droits et obligations des établissements fusionnés et les statuts de leurs personnels, et enfin prévoient une nouvelle élection des délégués des membres du nouveau syndicat.

3. Les garanties apportées par la commission des Lois de l’Assemblée nationale

Les auditions organisées et les contributions reçues par votre rapporteur ont montré que la perspective d’une remise en chantier de la carte intercommunale

fait naître des craintes sur leur avenir de la part des personnels concernés, notamment au sein des syndicats de communes et syndicats mixtes qui pourraient être amenés à être dissous dans le cadre du présent article. Aussi plusieurs amendements déposés par votre rapporteur et adoptés par la commission des Lois ont prévu un certain nombre de garanties :

- en prévoyant, en cas de dissolution d'un syndicat ou de retrait d'une commune membre dans le cadre d'une modification de son périmètre, que les personnels qui ont été mis par une commune à la disposition du syndicat pour l'exercice d'une compétence transférée, soient transférés directement au nouvel EPCI qui reprend cette compétence plutôt que remis à disposition de la commune ;
- en introduisant la possibilité lorsqu'il y aura dissolution d'un syndicat, que les personnels recrutés par le syndicat soient répartis entre les communes membres mais aussi entre les EPCI qui récupèreront les compétences qu'il exerçait précédemment dans le cadre d'un accord conclu entre les EPCI concernés, ou à défaut par décision du préfet ;
- en ouvrant la possibilité lorsque plusieurs communes seront amenées à quitter un syndicat, que les personnels soient répartis entre le syndicat maintenu et les EPCI que seront amenés à rejoindre les communes concernées par le retrait également dans le cadre d'un accord entre EPCI.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL891 du rapporteur.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL345 de Mme Estelle Grelier et CL560 de Mme Nathalie Appéré.

M. Patrick Mennucci. L'amendement CL345 est défendu.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL560 également.

M. le rapporteur. Je demande leur retrait au profit de l'amendement CL760 du Gouvernement qui vient peu après.

Les amendements sont retirés.

La Commission en vient ensuite à l'amendement CL693 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Défendu.

M. le rapporteur. Je demande également le retrait de cet amendement au profit de l'amendement CL760 du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ensuite l'amendement CL760 du Gouvernement.

Puis elle est saisie de l'amendement CL892 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement d'harmonisation rédactionnelle.

M. Martial Saddier. Les CDCI disposent d'un certain délai pour se prononcer sur ce que le préfet propose, faute de quoi leur avis est réputé favorable. Encore faut-il que le préfet convoque la CDCI. S'il n'y a pas eu de schéma dans certains départements, c'est parce qu'il ne l'avait pas fait.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL232 de M. Martial Saddier.

M. Martial Saddier. Je suis tout à fait favorable au toilettage des syndicats, mais les pouvoirs exorbitants du préfet doivent être encadrés, car, si bon nombre de syndicats méritent d'être supprimés, certains correspondent à des spécificités territoriales. La CDCI pourrait donc accompagner les suppressions proposées par le préfet.

M. le rapporteur. Je proposerai à l'amendement CL893 que l'avis favorable de la CDCI soit requis, ce qui est moins contraignant que le recours aux communes membres des syndicats et renvoie à la décision du Conseil constitutionnel à laquelle j'ai fait allusion à propos de l'un de vos précédents amendements.

Je vous prie donc de retirer votre amendement au profit du CL893 ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte ensuite l'amendement CL893 du rapporteur.

Puis elle adopte successivement l'amendement CL894 et l'amendement rédactionnel CL895 du rapporteur.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL626 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Défendu.

M. le rapporteur. Comme pour tous les amendements calendaires, j'en demande le retrait au profit de la rédaction gouvernementale.

L'amendement est retiré.

L'amendement CL344 de Mme Estelle Grelier est également retiré.

Puis la Commission aborde l'amendement CL896 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit là encore d'apaiser les craintes des personnels des EPCI et des syndicats sur leur avenir.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL897, CL898 et CL899 du rapporteur.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL900 du rapporteur.

M. le rapporteur. Défendu.

M. Martial Saddier. Nous avons déjà adopté en rafale une dizaine d'amendements du rapporteur tendant à « rassurer les personnels », ce qui est tout à fait louable. Mais, concrètement, cela signifie qu'il est impossible de procéder à une rationalisation et à des économies d'échelle au moment de la fusion des intercommunalités, contrairement à l'objectif général affiché par tous.

Faut-il comprendre que, lorsque deux EPCI fusionnent, la totalité de leurs compétences de fait et de droit sont transférées au nouvel EPCI, alors même que, dans certains endroits, les coefficients d'intégration fiscale sont extrêmement différents ?

M. le rapporteur. Non : le nouvel EPCI peut avoir des compétences différentes de l'addition des compétences des deux EPCI fusionnés. Dans ce cas, le personnel est reversé aux communes membres de l'EPCI. C'est le droit commun.

Ce qu'introduisent les amendements, ce sont des garanties et des explicitations. Il convenait de préciser que, lorsque le personnel est mis à disposition du syndicat par une commune et que le syndicat fusionne avec un autre sur le même champ, le personnel va directement du syndicat A au syndicat B sans repasser administrativement par la commune qui l'avait mis à disposition. Il s'agit donc également de mesures de simplification.

Enfin, vous oubliez que le statut de la fonction publique territoriale garantit de toute façon la pérennité des emplois, sauf dans un cas très particulier, lorsque la compétence n'est plus du tout exercée et que le fonctionnaire est placé auprès du centre de gestion.

M. Martial Saddier. Qu'adviert-il des flux financiers liés aux anciennes compétences ? Est-ce bien précisé ?

M. le rapporteur. Ces éléments – flux financiers, mais aussi versement de personnel, si vous me passez une expression dont je ne voudrais surtout pas qu'elle soit perçue comme péjorative – font l'objet des travaux des commissions locales d'évaluation des charges et des transferts (CLETC).

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL901 à CL905 du rapporteur.

Elle adopte enfin l'article 16 modifié.

Article 16 bis [nouveau]

(art. L. 5212-7 et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales)

Prise en compte de la population dans la répartition des sièges de délégués des collectivités territoriales au sein des comités des syndicats de communes et des syndicats mixtes

Inséré par l'adoption par la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'un amendement de Mme Estelle Grelier et plusieurs de ses collègues, modifié par un sous-amendement de votre rapporteur, le présent article additionnel adapte les dispositions relatives à la composition et à la répartition des sièges au sein de l'organe délibérants des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes dits « ouverts » ou « fermés » afin que la répartition des sièges entre collectivités membres tienne compte de la population représentée.

Dans sa décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014 *Commune de Salbris*, relative à la répartition des sièges de conseillers communautaires au sein de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre, le Conseil constitutionnel a considéré que « dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein de cet organe délibérant. »

Le législateur a prévu, dans le cadre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, que les représentants des communes au sein des EPCI à fiscalité propre seraient à partir de mars 2014 élus au suffrage universel direct.

1. Les règles actuelles de composition des comités syndicaux

Au contraire, au sein des syndicats de communes (organisés par les articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) appartenant à la catégorie des EPCI, des syndicats mixtes dits « fermés », (prévus

par l'article L. 5711-1 du même code) regroupant uniquement des communes et des EPCI et relevant de la seule catégorie des groupements de collectivités territoriales et des syndicats mixtes dits « ouverts » associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public considérés comme des établissements publics (en application de l'article L. 5721-1 du même code), les organes délibérants sont composés de délégués nommés par les membres – élus par les conseils municipaux pour les représentants des communes.

Les dispositions organisant ces établissements publics⁽¹⁾ prévoient que le nombre et la répartition des sièges sont déterminées par leurs statuts : si par défaut, chaque commune et chaque EPCI est représenté par deux délégués titulaires, il est loisible au syndicat de modifier cette composition pour mieux refléter la répartition de la population, sans pour autant que cela soit une obligation. Par ailleurs, en cas de substitution d'un EPCI à ses communes membres, il dispose du nombre de sièges qu'occupaient les communes représentées (article L. 5711-3 du même code).

En outre, l'article L. 5212-8 dispose que le statut du syndicat peut prévoir que les délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres du syndicat intercommunal ou du syndicat mixte fermé constituent un collège pour l'élection de leurs représentants au comité, permettant à plusieurs communes d'être représentées par un nombre inférieur de délégués.

Cependant, ces syndicats exerçant, comme les EPCI à fiscalité propre, en lieu et place des collectivités des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, la question du caractère équitable de la représentation au regard du principe d'égalité justifie qu'une évolution soit nécessaire.

2. Le dispositif prévu par le présent article

Plutôt qu'une représentation uniforme des collectivités territoriales, l'amendement ayant abouti à l'insertion du présent article proposait des règles d'encadrement souples de la composition du comité syndical :

– la répartition des sièges est déterminée par les statuts du syndicat, mais doit « tenir compte » de la population, sans que cela oblige à une complète proportionnalité – qui sembleraient impossible à mettre en œuvre dans des structures regroupant des régions et des communes – mais en excluant une répartition uniforme des sièges ;

– chaque membre doit disposer d'au moins un siège ;

(1) Articles L. 5212-7 et L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales pour les syndicats de communes, rendus applicables aux syndicats mixtes fermés par l'article L. 5711-1 ; article L. 5721-2 pour les syndicats mixtes ouverts.

– aucun membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges, ces tempéraments au principe de représentation proportionnelle ayant été jugé nécessaires par le Conseil constitutionnel.

Le sous-amendement de votre rapporteur a précisé trois éléments de ce dispositif :

– en prévoyant que la répartition soit effectuée en fonction de la population représentée, afin d'éviter une double représentation lorsqu'un EPCI et une de ces communes membres sont membres d'un même syndicat ;

– en adaptant la rédaction aux syndicats mixtes ouverts, qui peuvent regrouper d'autres personnes publiques comme des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics ;

– afin de ne pas déstabiliser les comités syndicaux récemment mis en place après les élections municipales de mars 2014, en prévoyant son application lorsque la composition du comité syndical est modifiée – notamment lorsque son périmètre est modifié dans le cadre de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale prévue par le présent texte – et au plus tard lors du renouvellement de ces comités suivant le renouvellement général des conseils municipaux en mars 2020.

*
* * *

La Commission se saisit de l'amendement CL72 de Mme Estelle Grelier, qui fait l'objet d'un sous-amendement CL906 du rapporteur.

M. Yves Goasdoué. Il s'agit d'appliquer aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes la philosophie qui prévaut pour les EPCI à fiscalité propre, suivant la décision du Conseil constitutionnel : la répartition des sièges doit tenir compte du poids démographique des différents membres.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement. Celui-ci tend d'abord à prévoir une répartition en fonction de la population représentée, afin d'éviter toute double représentation lorsqu'un EPCI et l'une de ses communes membres appartiennent au même syndicat ; il adapte également la rédaction aux syndicats mixtes ouverts ; enfin, afin de ne pas déstabiliser les comités syndicaux mis en place après les élections municipales de 2014, il prévoit que cette mesure s'appliquera lorsque la composition du comité syndical sera modifiée, et au plus tard lors de leur renouvellement en 2020.

M. Yves Goasdoué. C'est un sous-amendement de bon sens.

La Commission adopte le sous-amendement CL906.

Puis elle adopte l'amendement CL72 sous-amendé.

Article 16 ter [nouveau]

(art. L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'obligation d'autorisation des communes membres pour l'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte

Issu d'un amendement de Mme Estelle Grelier et plusieurs de ses collègues adopté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le présent article supprime le régime d'autorisation par ses communes membres pour l'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte.

L'article L. 5214-27 du code général des collectivités territoriales, qui a repris en 1996 une disposition précédemment codifiée à l'article L. 167-5 du code des communes, prévoit aujourd'hui qu'« à moins de dispositions contraires, confirmées par la décision institutive, l'adhésion de la communauté de communes à un syndicat mixte est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes, donné dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de la communauté » soit en application de l'article L. 5211-5, des délibérations concordantes adoptées à la majorité qualifiée regroupant les deux tiers des communes regroupant la moitié de la population de l'EPCI, ou la moitié des communes regroupant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Votre rapporteur observe qu'une telle disposition n'est pas prévue pour les autres catégories d'EPCI à fiscalité propre. En outre, elle peut sembler contradictoire avec le principe selon lequel l'EPCI exerce librement les compétences qui lui ont été transférées par les communes. Enfin, la faculté de rejoindre un syndicat mixte sera cruciale lorsqu'à partir du 1^{er} janvier 2016, les EPCI devront mettre en œuvre la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Aussi le présent article supprime cette restriction dans l'exercice des compétences des communautés de communes.

*
* * *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte ensuite l'amendement CL70 de Mme Estelle Grelier.

Après l'article 16

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL69 de Mme Estelle Grelier.

Elle examine l'amendement CL153 de M. Patrice Martin-Lalande.

M. Hervé Gaymard. Défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Un syndicat mixte ouvert étant un établissement public, il peut être membre d'un autre syndicat mixte.

En outre, la rédaction de l'amendement favoriserait un système de poupées gigognes, ce qui ne nous paraît pas opportun.

La Commission rejette l'amendement.

Article 17

(art. L. 5210-1-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Rattachement d'office à un EPCI à fiscalité propre des communes isolées, formant enclave ou discontinuité territoriale

Le présent article propose de rétablir un dispositif rénové de rattachement d'office des communes se retrouvant isolées ou constituant une enclave ou une « discontinuité territoriale » au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Cet article vient remplacer celui inséré à l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*.

Il n'a pas été modifié par le Sénat en première lecture.

À l'occasion de son examen, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté des amendements de rédaction et de précision du dispositif proposé. À des fins de clarté, elle a ainsi précisé que le dispositif reprendrait la numérotation de la disposition censurée par le Conseil constitutionnel.

Ont été également spécifiquement exclues de l'application de ce dispositif les hypothèses dans lesquelles le législateur a prévu des exceptions à l'obligation de rejoindre un EPCI à fiscalité propre :

– de manière permanente, pour les îles formées d'une seule commune, en application du V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ ;

– de manière temporaire, dans un délai de deux ans à compter de sa création, pour les communes nouvelles créées par fusion d'un établissement public de coopération intercommunale et de toutes ses communes membres, comme le

(1) *Et des communes des départements de la petite couronne francilienne, exception supprimée par l'article 14 du présent projet de loi.*

dispose l'article L. 2113-9 du même code dans sa rédaction prévue par la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

1. Le dispositif censuré par le Conseil constitutionnel

Dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010, le législateur a prévu l'achèvement de la carte intercommunale et la couverture intégrale du territoire (sauf pour la petite couronne parisienne et les îles constituée d'une seule commune) par des EPCI à fiscalité propre d'un seul tenant et sans enclave au plus tard le 30 mai 2013.

Cependant, afin de remédier aux situations de discontinuités pouvant apparaître, notamment en cas de retrait d'une commune d'un EPCI, l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales, applicable à compter du 1^{er} juin 2013, avait confié au préfet le soin de rattacher d'office à un EPCI à fiscalité propre contigu une commune isolée ou qui créerait, au sein du périmètre de l'établissement, une enclave ou une discontinuité territoriale.

Dans ce cadre, le rattachement était opéré par arrêté préfectoral après accord de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre proposé pour le rattachement et avis de la CDCI, qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Si la commune concernée était située en zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, l'avis du comité de massif était sollicité : il disposait d'un délai de quatre mois pour prononcer un avis.

Si l'organe délibérant de l'EPCI se prononçait contre le rattachement, celui-ci était opéré par arrêté préfectoral sauf si la CDCI, à la majorité des deux tiers de ses membres, se prononçait pour un rattachement à un autre EPCI avec lequel la commune concernée serait limitrophe. Dans les deux hypothèses, la situation d'isolement prendrait alors fin.

Saisi de la contestation d'un rattachement d'office des communes de Thonon-les-Bains et de Saint-Ail, le Conseil constitutionnel a déclaré dans sa décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, contraire à la Constitution l'article L. 5210-1-2, au motif que celui-ci portait une atteinte manifestement disproportionnée à la libre administration des communes. En effet, ce rattachement d'office pouvait être opéré par le préfet sans prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale, sans respect de l'avis négatif de l'organe délibérant de l'EPCI et sans qu' « aucune consultation des conseils municipaux des communes intéressées par ce rattachement et, en particulier, du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé » ne soit organisée.

2. Le dispositif proposé par le présent projet de loi

La procédure prévue par le I du présent article rétablit le dispositif invalidé tout en entendant « garantir le respect de la libre administration des collectivités territoriales concernées ».

Dans cet esprit, le projet de rattachement d'office de la commune est entouré des garanties procédurales suivantes :

- le projet doit « tenir compte » du SDCI ;
- il doit être notifié non seulement au président de l'EPCI envisagé pour le rattachement, mais aussi aux maires de l'ensemble de ses communes membres, et au maire de la commune à rattacher, à fin de consultation de leurs organes délibérants qui doivent se prononcer dans un délai de trois mois ; si la commune est située dans une zone de montagne, le comité de massif est également saisi pour avis ;
- puis le projet de rattachement, auquel sont joints les avis recueillis est notifié pour avis à la CDCI, qui doit se prononcer dans un délai d'un mois ;
- le projet préfectoral ne peut être mis en œuvre que si la commission n'a pas retenu, à la majorité des deux tiers de ses membres, un rattachement alternatif à un EPCI limitrophe, auquel doit alors procéder le préfet.

Le II du présent article règle également la composition et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant de l'établissement auquel est rattachée la commune isolée, déterminées selon les règles de droit commun prévues par les articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales en cas d'extension d'un EPCI à fiscalité propre et inscrites dans l'arrêté préfectoral de rattachement.

Cette répartition peut alors être décidée concomitamment à la consultation des communes membres de l'EPCI sur le projet de rattachement.

Cependant, le projet de loi initial prévoyait que si la CDCI choisissait un rattachement alternatif, l'avant-dernier alinéa excluait la possibilité d'un accord local de répartition⁽¹⁾ et impose que la composition de l'organe délibérant soit adoptée en application du seul tableau prévu par le II de l'article L. 5211-6-1.

Considérant que le choix effectué par la commission départementale ne pouvait supprimer le droit des communes membres de l'EPCI de rattachement à négocier un accord local de répartition des sièges, un amendement de réécriture proposé par votre rapporteur a ouvert un délai d'un mois pour adopter un tel

(1) *Accord local prévu par le I de l'article L. 5210-6-1, déclaré contraire à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris et que la proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire se propose de restaurer, dans les conditions prévues par la jurisprudence constitutionnelle (Cf. le rapport n° 2439 de M. Olivier Dussort, fait au nom de la commission des Lois sur cette proposition de loi, 10 décembre 2014).*

accord local par délibération concordante de la majorité qualifiée des communes membres, lorsque la CDCI aura retenu un autre rattachement.

*
* * *

La Commission se saisit de l'amendement CL907 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à rétablir un dispositif rénové de rattachement d'office des communes se retrouvant isolées ou constituant une enclave ou une « discontinuité territoriale » au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Il a paru logique de reprendre le numéro d'un article ancien abrogé par une décision du Conseil constitutionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL908 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit que le rattachement d'office d'une commune isolée n'est applicable ni à une commune nouvelle issue d'un EPCI pendant les vingt-quatre mois suivant sa création ni aux îles maritimes composant une seule commune.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement l'amendement rédactionnel CL909, l'amendement de cohérence CL910, l'amendement de coordination CL911 et l'amendement rédactionnel CL912 du rapporteur.

Puis elle se saisit de l'amendement CL913 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement améliore la rédaction et prévoit que, si la commission départementale ou interdépartementale de la coopération intercommunale choisissait un rattachement différent de celui proposé par le préfet, les communes membres de l'EPCI que rejoint la commune isolée pourraient cependant délibérer et adopter un accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire. Il s'agit en fait d'une disposition de coordination avec une proposition de loi que le Sénat devrait adopter prochainement de manière définitive.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 modifié.

Article 17 bis A [supprimé]

(art. L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales)

Dispositif dérogatoire de retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération

Inséré par le Sénat en première lecture en séance publique par l'adoption d'un amendement présenté par Mme Troendlé et plusieurs de ses collègues, le présent article vise à autoriser, sous certaines conditions, une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération pour rejoindre un autre établissement public de coopération intercommunale pendant la période d'unification des taux de cotisation foncière des entreprises.

En application de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, une commune peut se retirer d'un EPCI autre qu'une communauté urbaine ou une métropole – soit une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou un syndicat intercommunal – avec l'accord de l'organe délibérant de cet EPCI et d'une majorité qualifiée des communes membres⁽¹⁾. La répartition des biens et de l'encours de dette est réglée par accord amiable ou arrêté préfectoral.

Cependant, lorsqu'une commune est membre d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique, comme une communauté d'agglomération où ce régime est applicable de plein droit, le retrait n'est possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) prévue par l'article 1609 nonies C du code général des impôts. La période d'unification des taux de CFE dépend des écarts existants entre les taux précédemment pratiqués dans les différentes communes : cependant, le conseil communautaire a la possibilité de modifier la durée d'unification des taux, sans que cette durée puisse excéder 12 ans⁽²⁾.

Le Conseil constitutionnel a jugé cet article L. 5211-19 conforme à la Constitution dans sa décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing*.

Le présent article permettrait à une commune de passer outre l'interdiction de retrait pendant la période d'unification et l'obligation d'accord des communes membres, si elle répondrait aux conditions suivantes :

(1) *Accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.*

(2) *En application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le taux unique de cotisation foncière des entreprises (CFE) s'applique à compter de la première année d'application du régime de fiscalité professionnelle unique, lorsque le taux de CFE de la commune la moins imposée était, l'année précédente, supérieur ou égal à 90 % du taux de CFE de la commune la plus imposée. Si ce rapport est inférieur à 90 %, il doit être fait obligatoirement application de la méthode d'unification progressive des taux de CFE sur l'ensemble du territoire intercommunal, pour une durée maximale de 12 ans.*

- absence d'enclave créée par ce retrait ;
- accord de l'organe délibérant de l'EPCI envisagé pour le rattachement ;
- poids démographique représentant moins de 1 % de la population de la communauté d'agglomération ;
- potentiel financier par habitant de la commune représentant moins de 1 % des recettes de CFE.

Lors de son examen par le Sénat, M. Philippe Bas, président de la commission des Lois, a souligné que « le lissage permet en effet à l'impôt d'augmenter de manière très lente dans certaines communes, avant de rejoindre la moyenne de la communauté de communes. Dans ces conditions, la sortie d'une commune peut déséquilibrer tout le système. »⁽¹⁾

En prévoyant, même dans des conditions aussi précises destinées à ne permettre son application qu'au cas précis d'une commune du Val-d'Oise membre d'un EPCI limitrophe du périmètre de la métropole du Grand Paris, qu'une commune puisse ainsi se retirer unilatéralement d'un EPCI et ainsi déséquilibrer un dispositif de convergence fiscale, cet article introduirait un précédent regrettable dans le droit de l'intercommunalité reposant sur le consensus exprimé par le vote à la majorité qualifiée des communes.

Aussi à l'initiative de Mme Catherine Vautrin et plusieurs de ses collègues, de M. François Pupponi, de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et de votre rapporteur, la commission des Lois a **supprimé** le présent article.

*
* * *

La Commission adopte les amendements identiques CL100 de Mme Catherine Vautrin, CL517 de M. François Pupponi, CL561 de Mme Nathalie Appéré et CL914 du rapporteur.

En conséquence, l'article 17 bis A est supprimé.

Article 17 bis B [nouveau]

(art. L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la minorité de blocage reconnue aux communes membres d'un EPCI faisant l'objet d'un projet de fusion

Inséré par la commission des Lois du Sénat par l'adoption d'amendements identiques de M. Michel Piron et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants et de Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste,

(1) Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 20 janvier 2015.

républicain et citoyen, le présent article additionnel supprime l'exigence prévue par l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales selon laquelle en cas de fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins un est à fiscalité propre, la majorité qualifiée des communes nécessaire à approuver la fusion doit comprendre les conseils municipaux d'au moins un tiers des communes membres de chacun des établissements publics concernés.

L'article L. 5211-41-3 organise les conditions dans lesquelles peuvent être fusionnés plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre.

Ce dispositif de droit commun se distingue de celui permettant la mise en œuvre de la révision du schéma départementale de coopération intercommunale, prévu par l'article 15 du présent projet de loi.

L'initiative du projet revient aux conseils municipaux des communes membres, aux organes délibérants des EPCI, au préfet ou à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

Le projet de périmètre, pouvant inclure d'autres communes, accompagné d'un projet de statut, d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal, est soumis pour avis aux organes délibérants des EPCI, aux conseils municipaux des communes membres et à la CDCI, qui peut l'amender à la majorité des deux tiers de ses membres. Le nouvel EPCI appartiendra nécessairement à la catégorie la plus intégrée des EPCI appelés à fusionner ; il exercera l'ensemble des compétences préalablement transférées aux EPCI concernées, sauf si l'organe délibérant décide de les restituer aux communes dans un délai de trois mois pour les compétences optionnelles, de deux ans pour les compétences facultatives.

Le projet définitif est alors soumis pour accord aux communes concernées : il ne peut être mis en œuvre par le préfet que s'il recueille l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Ces majorités doivent aujourd'hui nécessairement comprendre au moins un tiers des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée.

Le dispositif temporaire prévu par l'article 15, destiné à permettre de mettre en œuvre le schéma départemental de coopération intercommunal révisé, notamment en procédant à des fusions entre EPCI, prévoit des règles d'approbation allégées (la moitié des conseils municipaux des communes regroupant la moitié de la population, y compris le conseil municipal de la

commune la plus peuplée lorsqu'elle regroupe un tiers de la population) et ne prévoit pas de « minorité de blocage » permettant à certains communes membres d'un des EPCI appelé à fusionner de s'opposer à la volonté exprimée par la majorité des communes.

Aussi, afin de faciliter ces fusions et de ne pas exiger des conditions beaucoup plus complexes à réunir que lors de cette procédure, le présent article additionnel supprime l'exigence selon laquelle la fusion des EPCI doit être approuvée par au moins un tiers des communes membres de chacun des EPCI fusionnés.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL479 de M. Michel Piron et CL557 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La Commission adopte les amendements.

Article 17 bis [supprimé]

(art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014)

Report du calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne francilienne

Inséré par la commission des Lois du Sénat par l'adoption d'un amendement de Mme Colette Mélot, le présent article proposait de décaler d'un an supplémentaire le calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale applicable dans les départements de la grande couronne francilienne – Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines.

En adoptant un amendement de suppression du Gouvernement à l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois a maintenu le calendrier en vigueur.

1. Le calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale de la grande couronne parisienne

Issu d'un amendement déposé par le Gouvernement en première lecture du projet de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la version initiale de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit les modalités d'achèvement de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne – Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise – les communes de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne devant rejoindre la future métropole du Grand Paris.

L'article 10 de la même loi prévoit que dans ces départements, les EPCI à fiscalité propre regroupent désormais au moins 200 000 habitants, sauf exceptions liées à des considérations géographiques.

Un projet de schéma régional de coopération intercommunale devait être élaboré par le préfet d'Île-de-France sur propositions des préfets des départements de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise.

Ce projet devait être présenté, avant le 1^{er} septembre 2014, à la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI) constituée des commissions départementales de la coopération intercommunale de ces quatre départements. Il a été présenté le 28 août 2014 par le préfet de région.

Ce projet devait ensuite être soumis pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés par le projet de schéma. Ceux-ci devaient se prononcer dans un délai de trois mois. À défaut, l'avis aurait été réputé favorable.

Le projet et les avis rendus devaient ensuite être soumis, pour avis, à la commission régionale de coopération intercommunale par le préfet de région. La commission disposait d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis devait être réputé favorable.

Les propositions de modification du projet de schéma adoptées par la commission régionale à la majorité des deux tiers de ses membres comprenant les deux tiers au moins des représentants des commissions départementales de la coopération intercommunale, des départements concernés par le projet, devait être intégrées dans le projet de schéma.

Dans la rédaction initiale de cet article, le schéma devait alors être arrêté avant le 28 février 2015 par le préfet de région.

Dès la publication du schéma régional de coopération intercommunale, les préfets de la Seine-et-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise avaient alors la charge de définir par arrêté, avant le 1^{er} juillet 2015, les projets de création, de modification ou de fusion des EPCI à fiscalité propre, après consultation de la commission régionale de coopération intercommunale dans l'hypothèse où ils auraient souhaité s'écartier du schéma adopté.

2. Le décalage de trois mois du calendrier par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Considérant que la période électorale précédant les élections départementales de mars 2015 va rendre plus difficile la concertation nécessaire à la refonte de la carte intercommunale qui aura lieu au cours des mois de février et mars 2015, à l'initiative de son rapporteur M. Carlos Da Silva, votre commission

des Lois a inséré au sein du projet de loi relatif à la délimitation des régions afin de reporter du 28 février 2015 au 31 mai 2015 la date limite pour arrêter le schéma. En deuxième lecture puis en nouvelle lecture, le Sénat a supprimé ces dispositions, avant que l'Assemblée nationale les maintienne lors de la lecture définitive.

En conséquence, le délai laissé aux préfets pour mettre en œuvre le schéma en proposant des arrêtés de création, de modification ou de fusion des EPCI à fiscalité propre a été reporté du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre 2015 et les délais de consultation de trois mois limités à un mois.

3. Le report d'un an supplémentaire proposé par le Sénat

« Afin de permettre une réflexion plus approfondie sur les contours des périmètres intercommunaux », la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de Mme Colette Mélot reportant d'un an supplémentaire ce calendrier, qui trouverait désormais à s'achever fin 2016.

En séance publique, le Sénat a repoussé un amendement de suppression du Gouvernement proposant de s'en tenir au calendrier en vigueur.

	Calendrier initial de la loi de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014	Calendrier prévu par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015	Calendrier proposé par le Sénat
Présentation du projet de schéma régional	1 ^{er} septembre 2014	1 ^{er} septembre 2014	1 ^{er} septembre 2014
Date limite pour arrêter le schéma régional	28 février 2015	31 mai 2015	31 mai 2016
Date limite pour prendre définir les périmètres mettant en œuvre le schéma régional	1 ^{er} juillet 2015	1 ^{er} septembre 2015	1 ^{er} septembre 2016
Date limite pour prendre les arrêtés préfectoraux mettant en œuvre le schéma régional	31 décembre 2015	31 décembre 2015	31 décembre 2016

4. La suppression du présent article et le retour au calendrier en vigueur par la commission des Lois de l'Assemblée nationale

Afin de rétablir la coïncidence entre l'achèvement au 31 décembre 2015 de la rationalisation de la carte intercommunale dans les départements franciliens de la grande couronne, dont le processus en cours, et ainsi d'être en cohérence avec la création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016, la commission

des Lois a adopté un amendement du Gouvernement **supprimant** le présent article.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL730 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement a pour objet de rétablir l'achèvement de la rationalisation de la carte intercommunale dans les départements franciliens de grande couronne au 31 décembre 2015, afin d'être en cohérence avec la création de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016.

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

En conséquence, l'article 17 bis est supprimé.

Les amendements CL74 de Mme Estelle Grelier et CL630 de M. Michel Piron n'ont plus d'objet.

Après l'article 17 bis

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL210, CL211 et CL213 de M. Guy Teissier.

Article 17 ter

(art. L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales)

Maintien temporaire de l'adhésion à un pôle d'équilibre territorial et rural d'une commune nouvelle créée par fusion des communes membres d'un EPCI

Introduit par le Sénat en séance publique par l'adoption d'un amendement présenté par M. Charles Guené, le présent article propose d'articuler les conséquences de la création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres, lorsque cet EPCI était membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural.

Tout en conservant cette finalité, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement réécrivant et précisant le dispositif permettant à la commune nouvelle de rester membre du pôle.

1. Deux nouvelles formes de coopération locale créées par le législateur en 2010 et 2014

On rappellera qu'en application des dispositions de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, introduite par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, permettent à un EPCI à fiscalité propre de fusionner avec ses communes membres pour créer une commune nouvelle.

En application des dispositions de la proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, en cours d'examen⁽¹⁾, la constitution d'une commune nouvelle dans le cadre d'un EPCI au cours de l'année 2015 permettrait de bénéficier de la garantie du maintien, sur une durée de trois ans, des dotations budgétaires précédemment perçues par les communes et l'EPCI fusionnés.

Créés par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) sont des structures de coopération entre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre – dont le mode de gestion est celui des syndicats mixtes fermés – destinées à fédérer des EPCI à fiscalité propre en zone rurale en élaborant un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social. Pour la mise en œuvre de ce projet, des missions peuvent être déléguées par les EPCI à ces pôles. Ils peuvent également élaborer un schéma de cohérence territoriale ou coordonner les schémas de cohérence territoriale de son territoire. Des mutualisations de moyens pourraient être également mises en place par ces structures.

Cependant, l'adhésion à un PETR étant réservée aux EPCI à fiscalité propre, la transformation d'un EPCI en commune nouvelle entraînerait nécessairement son retrait du pôle duquel l'EPCI était membre.

2. L'adhésion d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Dans le droit en vigueur, lorsqu'une commune nouvelle est créée, elle peut se retrouver dans l'un des trois cas de figure distincts vis-à-vis de son appartenance à un EPCI à fiscalité propre :

1° la commune nouvelle est issue de la fusion entre un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre et l'ensemble de leurs communes membres – ainsi que, le cas échéant, de communes isolées : ces établissements publics sont alors fusionnés au sein de cette commune nouvelle en application du I de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, et la commune nouvelle, désormais commune isolée, « peut adhérer » à un EPCI à fiscalité propre « à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de sa création » en application de l'article L. 2113-9 du même code, laissant ainsi à son conseil municipal entre 12 et 24 mois pour se prononcer sur ce rattachement à un EPCI contigu ;

(1) *Rapport n° 2310 de Mme Christine Pires Beaune, déposé le 22 octobre 2014.*

2° la commune nouvelle regroupe certaines communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre : succédant, en application de l'article L. 2113-9 dans leurs droits et obligations, la commune nouvelle continuerait naturellement à appartenir à cet EPCI ;

3° la commune nouvelle regroupe des communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts : en application du II de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales, lorsque le conseil municipal dispose d'un mois pour choisir celui auquel la commune nouvelle souhaite être rattachée – sauf lorsque certaines communes étaient membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole : la commune nouvelle est alors automatiquement rattachée à cet EPCI. Le préfet peut contester ce choix, qui est alors arbitré par la commission départementale de la coopération intercommunale, composée d'élus locaux, qui peut faire prévaloir le choix de la commune nouvelle sur celui du préfet à la majorité des deux tiers de ses membres. L'adhésion de la commune nouvelle est prononcée par arrêté préfectoral.

La proposition de loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, en cours d'examen⁽¹⁾, apporte une amélioration à ce dispositif en prévoyant qu'une commune nouvelle créée par fusion d'un ou plusieurs EPCI, qui se retrouverait ainsi commune isolée, bénéficierait d'un délai de 24 mois à compter de sa création pour décider de son rattachement à un EPCI à fiscalité propre, délai expirant cependant avant le renouvellement suivant des conseils municipaux, afin de laisser aux élus le temps nécessaire pour se déterminer.

3. La solution proposée par le présent article

Aussi le présent article propose qu'une commune nouvelle issue de la transformation d'un EPCI puisse devenir membre d'un pôle, jusqu'à son adhésion à un EPCI à fiscalité propre, durant ce délai qui peut être de deux ans au maximum.

Pendant cette période transitoire, la commune nouvelle exercerait les mêmes prérogatives que celles de l'EPCI auquel elle est substituée.

Lors de l'examen de cet article par la commission des Lois, un amendement présenté par votre rapporteur a permis d'améliorer la rédaction proposée, en prévoyant plutôt que la commune nouvelle issue de la transformation d'un EPCI puisse continuer à être membre du pôle d'équilibre territorial et rural, pendant le délai qui lui est accordé pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre. Cette amélioration permettra d'éviter qu'elle soit dans l'obligation de quitter puis de redemander son adhésion à ce pôle, ce qui nécessiterait de conduire les opérations nécessaires au retrait puis à l'adhésion à un syndicat mixte.

(1) *Rapport n° 2310 de Mme Christine Pires Beaune, déposé le 22 octobre 2014.*

*
* * *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL915 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL916 du même auteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à améliorer la rédaction du projet de loi.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 ter modifié.

Article 17 quater

(art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Compétences des EPCI issus de la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale d'Île-de-France

Inséré par le Sénat en séance publique par l'adoption d'un amendement présenté par le Gouvernement, le présent article précise que les dispositions de droit commun applicable à la détermination des compétences des EPCI en cas d'extension d'un EPCI ou de fusion entre EPCI sont applicables aux extensions ou fusions mises en œuvre dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale en grande couronne francilienne, prévue par l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014⁽¹⁾.

Le présent article prévoit d'ores et déjà que ces dispositions seront applicables aux extensions et fusions d'EPCI à mettre en œuvre dans le cadre du dispositif temporaire de refonte de la carte intercommunale.

Ainsi, en rendant applicable le II de l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales à l'extension des EPCI existants à de nouvelles communes décidée par arrêté préfectoral, le 1^o du présent article précise que « le transfert des compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice », ainsi que le transfert des contrats et la substitution de l'EPCI aux communes exerçant précédemment ces compétences.

L'application du III de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales aux fusions d'EPCI décidées dans le cadre de la refonte de la carte intercommunale francilienne prévues par le 2^o du présent article permet de prévoir l'applicabilité du mécanisme de restitution de certaines compétences aux communes à l'issue d'opérations de fusion, et des dispositions relatives aux conditions de transfert inhérents aux opérations de fusion.

(1) Cf. commentaire sous l'article 17 bis.

Il prévoit ainsi que le nouvel EPCI issu de la fusion exerce sur l'ensemble de son périmètre « l'intégralité des compétences dont sont dotés les EPCI qui fusionnent ». Cependant, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois pour décider de restituer des compétences aux communes, délai porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences facultatives ni obligatoires, ni optionnelles. Lorsque l'exercice des compétences du nouvel EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant la fusion. À défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée.

De la même manière, l'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion, qui est substitué aux EPCI préexistants pour l'exécution des contrats en cours.

Enfin, l'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages précédemment acquis.

À l'occasion de son examen, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article 17 quater sans modification.

Article 17 quinques

(art. L. 2513-5 et L. 2513-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Clarification des règles de financement des services d'incendie et de secours par la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Issu d'un amendement de M. Bruno Gilles, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois mais de sagesse du Gouvernement, le présent article entend clarifier les règles de financement des services d'incendie et de secours par la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Ainsi, le 1° du I présent article modifie l'article L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour permettre le financement par la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'une partie des dépenses du bataillon de marins-pompiers. En effet, si les dépenses de ce bataillon et des services qui lui sont adjoints – y compris la solde et les allocations diverses, le logement et le casernement – sont à la charge de la commune de Marseille, viennent notamment en atténuation de ces dépenses la participation de la communauté urbaine de

Marseille Provence Métropole, à laquelle se substituera désormais la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

En effet, à compter du 1^{er} janvier 2016, la métropole exercera en matière de gestion des services d'incendie et de secours les mêmes compétences que celles aujourd'hui dévolues à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre fusionnés en son sein. C'est à ce titre que la métropole sera amenée à contribuer au financement :

— d'une part, du bataillon de marins-pompiers de Marseille, compétent sur le territoire de la commune de Marseille, dans le Grand Port Maritime de Marseille ainsi que sur l'emprise de l'aéroport Marseille Provence ;

— d'autre part, du service d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône, compétent sur le reste du territoire départemental.

Le 2° du I présent article réécrit intégralement l'article L. 2513-6 du CGCT, afin d'assurer une meilleure équité, par habitant desservi, du montant des participations que la métropole d'Aix-Marseille-Provence versera respectivement au bataillon de marins-pompiers de Marseille et au SDIS des Bouches-du-Rhône.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2513-6 du CGCT prévoit qu'à compter de l'année 2006, la participation de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole au titre du bataillon de marins-pompiers de Marseille ne peut être inférieure à 10 % des dépenses nettes de fonctionnement du bataillon constatées au compte administratif de la commune de Marseille. Ce mode de calcul visait à l'origine à garantir un financement équitable du bataillon de marins-pompiers de Marseille. Or, l'auteur de l'amendement, dont est issu le présent article, a fait valoir au cours des débats au Sénat que cet équilibre initialement voulu par le législateur était à présent rompu en défaveur de Marseille et ce, à hauteur de 4,5 millions d'euros en année pleine.

Par conséquent, la nouvelle rédaction de l'article L. 2513-6 du CGCT prévoit que la participation financière de la métropole d'Aix-Marseille-Provence sera désormais déterminée selon des critères prenant en compte, d'une part, le nombre d'habitants desservis ainsi que, d'autre part, la différence entre les contributions versées au SDIS des Bouches-du-Rhône au nom des communes avant et après l'intégration de celles-ci à la métropole. Il en résultera une équité de traitement accrue au sein de la future métropole.

Enfin, le II du présent article prévoit que l'ensemble de ces dispositions entrera en vigueur à la date de création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, à savoir le 1^{er} janvier 2016.

La Commission adopte l'article 17 quinque sans modification.

Article 17 sexies
**Désignation et réunion du conseil de la métropole
d'Aix-Marseille-Provence avant le 1^{er} janvier 2016**

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article entend permettre la désignation ou l'élection, avant la création au 1^{er} janvier 2016 de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, des membres de son organe délibérant.

Ainsi, le I du présent article dispose que les conseillers métropolitains seront désignés ou élus dans le délai de deux mois suivant la promulgation de la présente loi et dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales

Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, dans un premier temps, les règles de répartition des sièges applicables lors de la survenue des événements suivants entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux :

- en cas de création d'un tel EPCI, de fusion entre plusieurs EPCI ou d'extension du périmètre de l'EPCI par adhésion de nouvelles communes ou modification des limites territoriales d'une commune membre, l'organe délibérant fait l'objet d'une nouvelle composition en application des règles fixées à l'article L. 5211-6-1 du même code ;
- en cas de retrait d'une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, il n'est pas procédé à une nouvelle répartition des sièges : les conseillers communautaires représentant ces communes cessent d'appartenir à l'organe délibérant ;
- en cas de création d'une commune nouvelle par fusion de plusieurs communes membres, elle se voit attribuer un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées, sauf si cela lui conférerait la majorité des sièges.

Dans un second temps, le même article L. 5211-6-2 du CGCT organise l'attribution des sièges :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants pratiquant le scrutin majoritaire plurinominal, les conseillers communautaires sont désignés en application de l'ordre du tableau du conseil municipal, comme le prévoit le droit commun ;
- dans les communes de plus 1 000 habitants et plus, soumises au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle, les conseillers sont désignés en fonction du nombre de conseillers proclamés élus lors des dernières élections municipales : si le nombre de sièges attribués à la commune est supérieur ou égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ; le cas échéant, les sièges supplémentaires sont pourvus par élection à la proportionnelle au scrutin de liste paritaire au sein du conseil municipal ; si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus lors des dernières élections municipales, les membres du nouvel organe délibérant sont élus

par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants au scrutin de liste à un tour.

Le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant.

La désignation des conseillers de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, avant l'entrée en vigueur effective de celle-ci à compter du 1^{er} janvier 2016, s'inspire de solutions similaires dégagées par la jurisprudence administrative. Dans un jugement du 9 octobre 2003, *Commune de Ria-Sirach c/ communauté de communes du Conflent*, le tribunal administratif de Montpellier a ainsi autorisé l'organe délibérant d'une communauté de communes à se réunir avant la prise d'effet de l'arrêté préfectoral la créant pour adopter des mesures d'organisation interne.

À défaut de désignation ou d'élection par les communes membres de leurs conseillers métropolitains dans le délai de deux mois suivant la promulgation de la présente loi, le **II** du présent article instaure un mécanisme de sauvegarde destiné à garantir la représentation de l'ensemble des communes au sein du conseil de la métropole comme des conseils de territoire.

Ainsi, en pareil cas, la commune est représentée de plein droit au sein du conseil de la métropole et ce, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux en mars 2020, par :

- le maire si un seul siège de conseiller communautaire est attribué à la commune membre ;
- le maire et son premier adjoint si plus d'un siège de conseiller communautaire est attribué à la commune membre.

Une fois les conseillers métropolitains élus ou désignés par les communes membres en application du I ou, à défaut, du II du présent article, le conseil de la métropole et le conseil de territoire sont alors réputés complets.

Le **III** du présent article tire les conséquences de la désignation des conseillers métropolitains et définit les modalités suivant lesquelles le président de l'un des six EPCI à fiscalité propre ayant vocation à fusionner au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence pourra, avant même la mise en place de ladite métropole au 1^{er} janvier 2016, convoquer de manière anticipée une réunion du conseil métropolitain pour, d'une part, élire son président et les membres de son bureau et, d'autre part, procéder à toute mesure d'organisation interne. La réunion anticipée du conseil métropolitain est alors présidée par le plus âgé des six présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fusionnés au sein de la métropole.

La Commission adopte l'article 17 sexies sans modification.

Article 17 septies

Désignation de plein droit des conseillers communautaires n'ayant pas été désignés ou élus au sein du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en qualité de conseillers de territoire

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, sous réserve d'un sous-amendement de Mme Sophie Joissains, le présent article proroge les mandats des membres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui seront fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'aux élections municipales de mars 2020, les conseillers communautaires en exercice des communes membres des EPCI fusionnés, dès lors qu'ils n'auront pas été désignés ou élus en qualité de conseillers métropolitains, seront de droit **conseillers de territoire**.

Cette prorogation du mandat des conseillers communautaires déroge à la règle posée au deuxième alinéa du *c*) du 1[°] de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel « le mandat des conseillers communautaires précédemment élus et non membres du nouvel organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre prend fin à compter de la date de la première réunion de ce nouvel organe délibérant ».

Afin d'assurer une intégration métropolitaine progressive ainsi que la continuité des mandats des conseillers communautaires n'ayant pas été désignés ou élus au sein du conseil métropolitain, le Sénat a adopté, au présent article, un sous-amendement de Mme Sophie Joissains, précisant explicitement que le deuxième alinéa du *c*) du 1[°] de l'article L. 5211-6-2 du CGCT ne leur est pas applicable.

Le présent article prévoit également que les conseillers communautaires, dont le mandat sera de droit maintenu et prolongé dans le cadre des conseils de territoire, conserveront le bénéfice du même **régime indemnitaire** que celui qui leur était applicable avant la création de la métropole. Ils pourront ainsi percevoir des indemnités de fonction, aux taux votés par les organes délibérants des EPCI fusionnés, dans lesquels ils siégeaient avant la création de la métropole.

La Commission adopte l'article 17 septies sans modification.

Article 17 octies

Maintien en fonction des directeurs généraux adjoints des services des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence jusqu'au prochain renouvellement du conseil de la métropole

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article entend permettre aux directeurs généraux adjoints des services des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'être maintenus dans leurs fonctions et dans les mêmes conditions d'emploi auprès du président du conseil de la métropole jusqu'au prochain renouvellement général du conseil métropolitain.

Il pourra toutefois être mis fin aux fonctions de ces agents conformément aux dispositions de droit commun prévues à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, à savoir :

— à la fin du détachement de l'agent occupant un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services, si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci pourra demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé, soit à bénéficier de droit du congé spécial, soit à percevoir une indemnité de licenciement ;

— la cessation de fonction ne pourra pas intervenir dans le délai de six mois suivant la nomination dans l'emploi de l'agent concerné, sauf si celui-ci a été recruté par la voie du recrutement direct. La fin des fonctions sera précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec l'intéressé et fera l'objet d'une information de l'assemblée délibérante ainsi que du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Elle prendra effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

La Commission adopte l'article 17 octies sans modification.

Après l'article 17 octies

La Commission examine l'amendement CL763 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement vise à permettre le maintien dans leurs fonctions d'une partie des membres des cabinets des présidents des EPCI à fiscalité propre fusionnés au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, jusqu'au prochain renouvellement général du conseil de la métropole.

M. le rapporteur. Sagesse.

La Commission rejette l'amendement.

Elle rejette ensuite l'amendement CL206 de M. Guy Teissier.

Article 17 nonies

(art. L. 5218-6 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales)

Désignation de plein droit des présidents des conseils de territoire en qualité de vice-présidents du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence – Faculté pour les conseillers d'arrondissement d'être élu au sein du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article a un double objet.

En premier lieu, le 1° du présent article complète l'article L. 5218-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), afin que les présidents des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence soient de droit vice-présidents du conseil métropolitain et ce, dans le souci de garantir une meilleure représentation des territoires en son sein.

Alors que l'article L. 5211-10 du CGCT limite à vingt le nombre maximal de vice-présidents dans chaque métropole, les vice-présidents de droit – à raison de leur qualité de président d'un conseil de territoire – du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne seront pas pris en compte dans l'appréciation du respect de cet effectif maximal.

Afin que ces élus puissent bénéficier d'un régime indemnitaire équivalent à celui des autres vice-présidents, la détermination de l'enveloppe indemnitaire globale pour les fonctions de président et de vice-président tiendra compte de cette augmentation du nombre de vice-présidents.

En second lieu, le 2° du présent article modifie l'article L. 5211-6-2 du CGCT, en vue de reconnaître la faculté aux conseillers d'arrondissement, dans l'attente du prochain renouvellement des conseils municipaux, d'être élus au sein du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence au titre des conseillers supplémentaires.

En effet, le b) du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT prévoit que, « s'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal *parmi ses membres* au scrutin de liste à un tour ». Or, les conseillers d'arrondissement ne sont pas tous membres du conseil municipal de Marseille.

Sous réserve d'évolutions démographiques ultérieures, ce sont à ce jour trente-neuf conseillers métropolitains qui n'ont pu être élus à l'occasion des élections municipales de mars 2014 et qui doivent donc désormais l'être. Or, en limitant l'élection de ces conseillers métropolitains supplémentaires aux seuls

membres des conseils municipaux, l'intégralité de ces sièges supplémentaires risque de ne pas être effectivement pourvue.

Par conséquent, dans le double objectif de garantir la constitution de listes complètes et de protéger les droits de l'opposition, le présent article étend aux conseillers d'arrondissement la possibilité de se porter candidats aux sièges supplémentaires de conseillers métropolitains, dans le respect des règles posées :

- au I de l'article L. 273-5 du code électoral, lequel dispose que « nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement » ;
- à l'article L. 273-8 du même code, qui reconnaît d'ores et déjà au conseiller d'arrondissement la faculté de siéger au conseil communautaire notamment en cas de remplacement à la suite d'une vacance de siège.

La Commission adopte l'article 17 nonies sans modification.

Article 17 decies

(art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales)

Régime transitoire applicable aux compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article organise un régime transitoire, à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2019, pour l'exercice des compétences susceptibles d'être déléguées aux conseils de territoires par le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence.

Dans cette perspective, il modifie le II de l'article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lequel pose le principe suivant lequel le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence peut déléguer à un conseil de territoire, avec l'accord de celui-ci et dans le respect des objectifs et règles qu'il fixe, tout ou partie de l'exercice des compétences qui lui ont été initialement transférées par ses communes membres, à l'exception cependant des compétences expressément énumérées au II de ce même article L. 5218-7 (zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur, organisation de la mobilité, etc.).

Renversant ce principe, le 1^o du présent article instaure une période transitoire pendant laquelle les compétences transférées à la métropole d'Aix-Marseille-Provence par ses communes membres seront automatiquement déléguées, sauf délibération expresse adoptée à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole, aux conseils de territoire, à l'exception là encore des compétences expressément et limitativement énumérées par le législateur.

Afin de permettre une montée en charge progressive de la métropole d'Aix-Marseille-Provence dans le respect du principe de subsidiarité, les **2° à 9°** du présent article réduisent le champ des compétences ne pouvant être déléguées au cours de cette période transitoire aux conseils de territoires.

COMPÉTENCES NE POUVANT FAIRE L'OBJET D'UNE DÉLÉGATION DU CONSEIL DE LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE AUX CONSEILS DE TERRITOIRES

Entre le 1 ^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2019	À compter du 1 ^{er} janvier 2020
1° Création, aménagement et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire	1° Schéma d'ensemble relatif à la politique de développement économique et à l'organisation des espaces économiques, et opérations métropolitaines
2° Schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme élaboré par le conseil de territoire et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, constitution de réserves foncières, prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement	
3° Organisation de la mobilité ; schéma de la mobilité fixant le périmètre des transports métropolitains et incluant les services de transports urbains, non urbains, réguliers ou à la demande	3° Organisation de la mobilité ; schéma de la mobilité
4° Schéma d'ensemble et programmation des créations et aménagements de voirie	4° Schéma d'ensemble de voirie
5° Plan de déplacements urbains	—
6° Programmes locaux de l'habitat ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre	
7° Schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale	
8° Schéma d'ensemble et programmation des équipements en matière d'assainissement et d'eau pluviale	8° Schéma d'ensemble d'assainissement et d'eau pluviale
9° Marchés d'intérêt national	
10° Schéma d'ensemble de la gestion des déchets des ménages et déchets assimilés	10° Schéma d'ensemble de la gestion des déchets des ménages et déchets assimilés
11° Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; plans climat-énergie territoriaux	11° Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; plans climat-énergie territoriaux
12° Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche	12° Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche
13° Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz	13° Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz
14° Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains	14° Schémas d'ensemble des réseaux de chaleur ou de froid urbains
—	15° Élaboration du projet métropolitain

Par conséquent, le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence aura vocation, au cours de cette période transitoire, à concentrer son action sur l'exercice des seules compétences pour lesquelles sa valeur ajoutée, en raison du changement d'échelle, sera la plus forte à court terme. Sont notamment concernées l'élaboration du projet métropolitain ainsi que la définition de schémas d'ensemble en matière de développement économique, d'environnement, de mobilité, d'énergie et de déchets.

À l'inverse, la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activités industrielle ou commerciale, la programmation des créations et aménagements de voirie, la programmation des équipements en matière d'assainissement et d'eau pluviale ainsi que la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbain sont des compétences qui seront déléguées et exercées – ce qui n'était pas possible dans le cadre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – à l'échelle des conseils de territoire.

Si l'ensemble des compétences susceptibles d'être déléguées par le conseil de la métropole aux conseils de territoire seront de plein droit⁽¹⁾ exercées par ces derniers à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2019, ces mêmes compétences ne pourront être déléguées, à compter du 1^{er} janvier 2020, en tout ou partie aux conseils de territoire qu'avec leur accord exprès.

De manière dérogatoire, les opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme⁽²⁾, y compris lorsqu'elles sont reconnues d'intérêt métropolitain, pourront, dès le 1^{er} janvier 2016, être déléguées en tout ou partie par le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence aux conseils de territoire, sous réserve là encore de l'accord de ces derniers.

Dans tous les cas de figure, les délégations ainsi réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020 ou, par dérogation, à compter du 1^{er} janvier 2016 s'agissant des seules opérations d'aménagement, le seront dans le respect des objectifs et des règles fixés par conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

(1) *Sauf opposition du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers.*

(2) *Article L. 300-1 du code de l'urbanisme :*

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

« L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. »

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL205 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. Le présent amendement a pour objet de clarifier les rôles respectifs du conseil de la métropole, des conseils de territoire et des communes membres en matière de compétences exercées par le conseil de la métropole.

Les communes garantissent l'expression de la démocratie locale ; elles sont l'échelon le plus pertinent pour assurer la qualité des services de proximité. Elles contribueront également à la qualité d'un projet métropolitain. On ne peut pas se passer de l'avis des communes et des maires.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement conditionne l'exercice des compétences de la métropole à l'accord préalable de tous les maires des communes membres : c'est une procédure bien trop rigide.

M. Guy Teissier. Cet amendement part en réalité du cas bien précis de l'incinérateur installé dans la commune de Fos. Les fortes oppositions qui se sont élevées n'ont pas été entendues. Pour éviter que de tels problèmes ne se renouvellent, il me semble qu'il faut consulter des maires, en demandant une majorité des deux tiers au niveau de la métropole. Ce serait beaucoup plus démocratique et cela permettrait d'arriver à un consensus.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable.

M. le rapporteur. Je souligne que l'amendement ainsi rédigé concerne l'ensemble des compétences de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

M. Patrick Mennucci. La remarque de M. Teissier est fondée : l'affaire de l'incinérateur imposé par Marseille à une autre commune a, en effet, créé des problèmes insurmontables, et c'est là l'origine des réticences vis-à-vis de la création de la métropole exprimées par de nombreux maires.

Mais l'amendement concerne aussi les quatorze autres compétences. C'est pourquoi je ne le voterai pas.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 decies sans modification.

Après l'article 17 decies

La Commission se saisit de l'amendement CL208 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. L'amendement CL1046 rectifié du Gouvernement adopté en première lecture au Sénat a pour objet de mieux définir, tout en augmentant leur nombre, les compétences que la métropole d'Aix-Marseille-Provence peut déléguer aux territoires, et de créer une phase transitoire de deux ans durant laquelle ces compétences sont automatiquement déléguées, afin de permettre une montée en puissance progressive de la métropole et de favoriser une organisation respectant le principe de subsidiarité.

Cependant, l'article L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne peut déléguer aux conseils de territoire que le soin de préparer, passer, exécuter et régler des marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant.

Compte tenu de l'importance et de l'étendue des délégations qui pourront être accordées aux conseils de territoires, il y a lieu de prévoir une faculté pour le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence de déléguer, dans les conditions qu'il détermine, aux conseils de territoires le soin de préparer, passer, exécuter et régler tout type de marché passé selon une procédure formalisée ou non.

Cette faculté offerte au conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence permettra une déconcentration des tâches au sein de l'administration métropolitaine.

M. le rapporteur. Avis défavorable, et je pense que le Gouvernement en sera d'accord. Si l'on vous suivait, il n'y aurait plus vraiment de métropole, comme me le souffle notre collègue Patrick Mennucci.

M. Guy Teissier. Il s'agit seulement d'élargir la faculté de passer des marchés pour les compétences qui demeureront celles des territoires.

La Commission rejette l'amendement.

Article 17 undecies

(art. L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales)

Adoption par le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'un pacte de gouvernance, financier et fiscal

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article prévoit l'adoption par le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence d'un **pacte de gouvernance, financier et fiscal**, lequel permettra aux conseillers métropolitains de déterminer les règles de gouvernance et les garanties financières pluriannuelles nécessaires au fonctionnement de la métropole, de ses territoires et de ses communes.

À cette fin, le présent article complète l'article L. 5218-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) par quatre alinéas disposant que ce pacte de gouvernance, financier et fiscal :

— est adopté par le conseil de la métropole d’Aix-Marseille-Provence, après avis de chaque conseil de territoire, à la majorité des deux tiers, dans un délai de six mois à compter de sa création ;

— est révisé dans les mêmes conditions de majorité afin de tenir compte de l’évolution des besoins de financement des conseils de territoire ;

— vise à définir les modalités d’exercice des compétences ainsi que les relations financières entre la métropole d’Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire ;

— précise les critères de calcul et de répartition des montants des dotations de gestion versées aux conseils de territoire. Ces critères sont déterminés par le conseil de la métropole d’Aix-Marseille-Provence en fonction de la population et des charges que représentent les compétences déléguées aux conseils de territoire ;

— assure la couverture financière des charges liées à l’exercice par les territoires des compétences déléguées par le conseil de la métropole d’Aix-Marseille-Provence ;

— précise les modalités de consultation et d’association des conseils de territoire en matière de gestion des personnels.

Pour l’exercice des attributions qui leur seront déléguées, les conseils de territoire bénéficieront de la mise à disposition, en tant que de besoin, des services de la métropole. Dépourvus de personnalité juridique, les conseils de territoire géreront des budgets déconcentrés (les dotations de gestion du territoire inscrites dans le budget de la métropole). Leurs dépenses et recettes de fonctionnement et d’investissement seront détaillées dans un « état spécial de territoire » annexé au budget de la métropole.

En définitive, le présent article privilégie une approche conventionnelle qui se concrétisera par la conclusion de ce pacte de gouvernance, financier et fiscal, entre la métropole et ses conseils de territoire pour l’exercice des compétences déléguées et les moyens financiers associés.

*
* * *

La Commission se saisit de l’amendement CL207 de M. Guy Teissier.

M. Guy Teissier. Cet amendement vise à préciser que le pacte de gouvernance, financier et fiscal doit être adopté à la majorité des deux tiers par le conseil de la métropole. Ce pacte est, en outre, élaboré à partir d’un rapport dont l’amendement fixe les principaux axes : assurance de garantie de ressources constantes pour les territoires et les communes membres, maintien des capacités

nettes d'autofinancement par territoire, encadrement du recours à l'emprunt de la métropole...

Il faut respecter la légitimité des conseillers communautaires, qui ont été élus au suffrage universel direct.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable. Cette détermination par la loi du contenu du pacte de gouvernance, financier et fiscal permettrait aux EPCI appelées à fusionner au sein de la future métropole d'Aix-Marseille-Provence de préempter les décisions du conseil de la métropole. L'organe délibérant de la nouvelle entité serait privé de la possibilité de définir l'emploi de ses propres ressources.

M. le rapporteur. Même avis.

M. Patrick Mennucci. Il faut évidemment repousser de façon très nette cet amendement, qui ferait disparaître purement et simplement la métropole. Se contenter de reverser à chaque EPCI les fonds auparavant versés à la métropole serait une perte de temps autant que d'énergie...

Je suis extrêmement surpris de cet amendement. Il y a une volonté de ne plus faire de métropole ! On cède à tous les égoïsmes. Depuis des années, certains ont rejeté tous leurs problèmes sur Marseille, y créant l'insécurité et la pauvreté que chacun connaît. L'idée de créer une métropole – soutenue par le Gouvernement, ce dont je le remercie – vise justement à contrecarrer ces égoïsmes.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 undecies sans modification.

Article 17 duodecies

(sous-section 5 [nouvelle] de la section 2 du chapitre VIII du titre 1^{er} du livre II de la cinquième partie et art. L. 5218-8-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Définition des règles relatives à la nomination et à la fin de fonction des directeurs généraux des services des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article a un double objet.

En premier lieu, le I du présent article détermine les conditions de nomination et de fin de fonction des **directeurs généraux des services des conseils de territoire**.

À cet effet, il crée, au sein de la section 2 « Les territoires » du chapitre VIII « Métropole d'Aix-Marseille-Provence » du titre I^{er} « Établissements

publics de coopération intercommunale » du livre II « La coopération intercommunale » de la cinquième partie « La coopération locale » du code général des collectivités territoriales (CGCT), une nouvelle sous-section 5 intitulée « Dispositions relatives aux personnels », comprenant un article L. 5218-8-1 unique.

Aux termes de ce nouvel article, les directeurs généraux des services des conseils de territoire seront nommés par le président du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur proposition des présidents des conseils de territoire.

En l'absence de proposition par le président du conseil de territoire dans un délai de deux mois après la demande du président du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ce dernier procèdera lui-même à la nomination dans cet emploi.

Il pourra être mis fin aux fonctions de directeur général des services d'un conseil de territoire par le président du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sur proposition ou après avis du président du conseil de territoire.

En pareil cas, les agents occupant les emplois de directeur général des services d'un conseil de territoire bénéficieront, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, des garanties prévues à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, à savoir :

— à la fin du détachement de l'agent occupant un emploi fonctionnel de directeur général des services d'un conseil de territoire, si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci pourra demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé, soit à bénéficier de droit du congé spécial, soit à percevoir une indemnité de licenciement ;

— la cessation de fonction ne pourra pas intervenir dans le délai de six mois suivant la nomination dans l'emploi de l'agent concerné, sauf si celui-ci a été recruté par la voie du recrutement direct. La fin des fonctions sera précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec l'intéressé et fera l'objet d'une information de l'assemblée délibérante ainsi que du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Elle prendra effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

En second lieu, le **II** du présent article détermine les règles transitoires applicables aux **directeurs généraux des services des établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) à fiscalité propre fusionnés dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Ces derniers seront maintenus dans leurs fonctions et dans les mêmes conditions d'emploi auprès du président du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence jusqu'au prochain renouvellement général du conseil de la métropole. Il reste toutefois possible de mettre fin à leurs fonctions conformément aux dispositions de droit commun.

La Commission adopte l'article 17 duodicies sans modification.

Article 17 terdecies [supprimé]

(art. L. 421-5, L. 421-6, L. 421-8, L. 421-11, L. 421-13-1 du code de la construction et de l'habitation)

Rattachement d'un office public de l'habitat à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale

Introduit par l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Lois, d'amendements identiques déposés par Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues sénateurs, le 1° du présent article proposait d'autoriser le rattachement d'un office public de l'habitat à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. Le 2° procédait à des coordinations rédactionnelles.

Chargé du logement social, les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, actuellement créés par décret en Conseil d'État à l'initiative d'une commune⁽¹⁾, d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, d'un département ou d'une région et rattachés à une collectivité territoriale ou un EPCI compétent en matière d'habitat. Ils sont chargés de construire et réhabiliter des logements locatifs destinés aux personnes à revenus modestes dont ils assurent la location, la gestion et l'entretien. Ils construisent également pour l'accession sociale à la propriété. Ils réalisent par ailleurs des opérations d'urbanisme et d'aménagement. Selon leur fédération, il existe 267 offices publics de l'habitat sur le territoire.

L'article 114 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2017, un office public de l'habitat ne pourra plus être rattaché à une commune, dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat. Ainsi le préfet sera chargé de prononcer le rattachement de cet OPH à l'EPCI compétent en matière d'habitat dont la commune est membre dans un délai de quatre ans⁽²⁾. De la même manière, le même article 114 autorise le rattachement à une région et interdit le rattachement d'un OPH à plusieurs départements.

Selon les sénateurs auteurs des amendements ayant abouti à l'adoption de cet article, « au regard de l'exigence d'efficacité des politiques publiques, il

(1) Depuis la publication de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007, la commune demandant cette création ne peut pas être membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat.

(2) L'étude d'impact annexée au projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové indique qu'en 2013, sur 272 offices, 143 étaient rattachés à des communes, tandis que 34 offices étaient déjà rattachés à des EPCI. Par ailleurs, 90 offices étaient rattachés à des départements et 5 à des syndicats de communes. L'étude précise par ailleurs que, parmi les OPH communaux, 31 sont situés dans une commune membre d'un EPCI dont au moins une autre commune a un office.

apparaît que c'est au niveau d'un bassin de vie qu'une politique locale de l'habitat prend tout son sens. Or, bien souvent les intercommunalités existantes n'atteignent pas ce périmètre. C'est pourquoi, il est proposé de rattacher un OPH à plusieurs établissements publics de coopération intercommunale en mesure d'atteindre ensemble la taille critique et de mener une politique de l'habitat au niveau pertinent. Il s'agit de mettre en place un office inter-EPCI qui favorise la coopération des intercommunalités et leur permette de porter et définir la gouvernance de l'outil de mise en œuvre des politiques de l'habitat. »

En conséquence, le présent article proposait d'ouvrir la possibilité de rattacher un OPH à plusieurs EPCI.

Cependant, si comme l'indique l'exposé sommaire de ces amendements, cette faculté ne pourrait être mise en œuvre « dès lors que [les EPCI] coopèrent effectivement et s'entendent pour partager la gouvernance de l'office dans le cadre des règles de composition du conseil d'administration existantes mais en fonction de critères de proportion qu'il leur appartient de déterminer », se pose la question de la gouvernance, notamment en cas de désaccords stratégiques entre les représentants. L'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « les membres désignés par la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement disposent de la majorité des sièges » au sein du conseil d'administration de l'OPH ; un rattachement multiple risquerait de mettre fin à ce bloc majoritaire en charge de la gouvernance de l'OPH.

À l'occasion de son examen en première lecture, face à ces risques de blocage au sein du conseil d'administration, et de l'incohérence qu'il y aurait à permettre un tel rattachement multiple pour les EPCI alors que le législateur vient de l'interdire pour les départements, la commission des Lois a adopté un amendement présenté par le Gouvernement **supprimant** cette faculté et le présent article.

*
* * *

La Commission se saisit de l'amendement CL719 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet article permet le rattachement d'un office public de l'habitat (OPH) à plusieurs EPCI compétents en matière d'habitat, ce qui pose un problème de gouvernance. Le Gouvernement propose donc la suppression de cet article.

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

En conséquence, l'article 17 terdecies est supprimé.

Après l'article 17 terdecies

La Commission se saisit de l'amendement CL195 de M. Patrick Mennucci.

M. Patrick Mennucci. Cet amendement doit être compris comme la manifestation de mon soutien déterminé à la politique du Gouvernement, exposée par M. le Premier ministre lors de son discours de politique générale.

Les discussions qui ont eu lieu ce matin vous ont montré l'ambiance qui règne à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône. Dans ces conditions, il est bien difficile de conclure un accord sur la suppression d'une collectivité. C'est pourquoi le Gouvernement a eu tort, je crois, il y a deux ans, de ne pas considérer que l'on pouvait, à Marseille comme à Lyon, fusionner le département et la métropole. Celle-ci représente 85 % des habitants des Bouches-du-Rhône et 95 % de la richesse ; mais trois petites intercommunalités subsistent dans le nord du département.

Le département dispose de l'essentiel des moyens financiers, des fonctionnaires, des locaux – vous connaissez ce magnifique bâtiment bleu, à Marseille, qui va devenir à peu près inutile. Et l'attachement de nombreux maires au département est réel – sans le partager, je comprends ce sentiment.

Je propose donc que, le 30 mars 2020, c'est-à-dire après les élections municipales, qui pourraient alors avoir lieu en même temps que les élections départementales, une métropole départementale Marseille-Bouches-du-Rhône soit créée, résultat de la fusion de la métropole et du département. Celui-ci serait ainsi maintenu, et se verrait confier les responsabilités métropolitaines : on supprimerait un échelon administratif. Cette proposition correspond aux déclarations du Premier ministre ; elle permettrait également de régler de nombreux problèmes qui ont été évoqués ce matin.

De plus, cette solution serait démocratique.

M. le rapporteur. Pour avoir été le rapporteur de la loi MAPTAM, je peux vous assurer que la création de la métropole de Lyon a demandé plus de deux ans de travaux – aujourd'hui encore, les questions des transferts de charges, par exemple, ne sont pas entièrement réglées.

Vos arguments en faveur d'une fusion du département et de la métropole de Marseille sont convaincants, d'autant que l'emprise de la métropole marseillaise sur le département des Bouches-du-Rhône est particulièrement forte. Mais je crains qu'il ne soit pas possible d'adopter cet amendement avant que le travail technique n'ait été mené.

Je dois donc m'en remettre à l'avis du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'avis du Gouvernement est équilibré, comme toujours.

Monsieur Mennucci, vous voyez loin et vous voyez grand, je vous l'ai dit. Toutefois, il n'est pas possible de prendre une décision si importante pour un territoire si important par un simple amendement en commission des Lois. À Lyon, l'accord entre métropole et département a demandé du temps et de la patience de la part de MM. Michel Mercier et Gérard Collomb. Je ne crois pas que les conditions soient les mêmes à Marseille. Il faut donc donner du temps au temps, et laisser les réflexions mûrir.

De plus, il me semble que votre schéma laisserait de côté l'arrondissement d'Arles.

M. Patrick Mennucci. Non, pas du tout : ma proposition est de fusionner la métropole, la communauté d'agglomération Rhône-Alpilles-Durance, la communauté de communes de la Vallée des Baux, la communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et le conseil général des Bouches-du-Rhône.

M. le secrétaire d'État. Ce serait, je le redis, aller trop vite et trop loin.

M. le Premier ministre a souhaité ouvrir le débat sur l'évolution future des conseils départementaux. Nous avons six ans devant nous pour, dans les Bouches-du-Rhône comme ailleurs, réfléchir à différentes solutions, et à leur adaptation à chaque territoire.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 17 quaterdecies [supprimé]

(art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation)

Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par plusieurs établissements publics de coopération intercommunale

Introduit également par l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Lois, d'amendements identiques déposés par Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues sénateurs, le présent article proposait d'autoriser le rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué à cet effet entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

Le dispositif prévoyait que ces syndicats seraient régis par le « titre I^{er} du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales », c'est-à-dire en application des règles régissant les syndicats mixtes fermés, constitués exclusivement d'EPCI ou de communes.

À l'occasion de son examen en première lecture, et pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 17 *terdecies* mettant en difficulté la bonne

gouvernance des OPH, la commission des Lois a adopté un amendement du Gouvernement **supprimant le présent article**.

*
* * *

La Commission se saisit de l'amendement CL729 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Le rattachement d'un office public de l'habitat à plusieurs EPCI et à un département, dans le cadre d'un syndicat mixte, pose un problème de gouvernance. Le morcellement des responsabilités est facteur de blocage, en particulier en cas de désaccords stratégiques au sein du conseil d'administration de l'OPH liés à des changements d'exécutifs. Nous proposons donc de supprimer cet article.

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

En conséquence, l'article 17 quaterdecies est supprimé.

Article 17 quindecies [supprimé]

(art. L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation)

Rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué par un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale

Introduit également par l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Lois, d'amendements identiques déposés par Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues sénateurs, le présent article proposait d'autoriser le rattachement d'un office public de l'habitat à un syndicat mixte constitué à cet effet entre un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

Le dispositif prévoyait que ces syndicats seraient régis par le « titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales », c'est-à-dire en application des règles régiissant les syndicats mixtes ouverts.

À l'occasion de son examen en première lecture, et pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 17 *terdecies*, la commission des Lois a adopté un amendement du Gouvernement **supprimant le présent article**.

*
* * *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL728 du Gouvernement.

En conséquence, l'article 17 quindecies est supprimé.

Article 17 sexdecies [supprimé]

(art. L. 421-5, L. 421-6, L. 421-8, L. 421-11, L. 421-13-1 du code de la construction et de l'habitation)

Rattachement d'un office public de l'habitat à un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale

Introduit également par l'adoption par le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Lois, d'amendements identiques déposés par Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues sénateurs, le 1^o du présent article proposait d'autoriser le rattachement d'un office public de l'habitat à un département et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat.

Le 2^o procédait également à des modifications rédactionnelles de coordination, qui étaient cependant d'ores et déjà effectuées par le 2^o de l'article 17 *terdecies*, issu d'amendements déposés par les mêmes auteurs.

À l'occasion de son examen en première lecture, et pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article 17 *terdecies*, la commission des Lois a adopté un amendement du Gouvernement **supprimant le présent article**.

*

* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL720 du Gouvernement.

En conséquence, l'article 17 sexdecies est supprimé.

Après l'article 17 sexdecies

La Commission examine les amendements CL524 et CL525 de M. François Pupponi, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. François Pupponi. La loi « Lamy » prévoit que les EPCI et les communes signataires de contrats de ville présentent chaque année un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Cet amendement propose de transformer cet état en véritable budget annexe. Certaines intercommunalités, qui ne comprennent qu'une ou deux communes concernées, ne s'impliquent pas dans la politique de la ville, ce qui est plus que regrettable. Elles devraient en avoir l'obligation.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Je sais votre engagement sur ces sujets, monsieur Pupponi, et je partage entièrement vos préoccupations. Toutefois, l'idée de créer un budget annexe n'est pas juridiquement recevable, car les règles

des finances locales réservent la création de budgets annexes à un service public spécialisé et autonome, sur le plan budgétaire et financier notamment.

La Commission rejette successivement les amendements CL524 et CL525.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CL523 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à sécuriser juridiquement les contrats de ville conclus par des EPCI qui, par la suite, fusionneraient avec d'autres. La continuité des politiques de la ville ne doit pas être remise en cause.

M. le rapporteur. Avis défavorable : l'amendement est satisfait par l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit ce cas.

M. François Pupponi. La loi prévoit un seul contrat de ville par intercommunalité. Imaginons, après les fusions, un nouvel EPCI avec trois ou quatre contrats de ville : cela risque de poser problème. Lequel de ces contrats s'appliquera ?

M. le rapporteur. Il me semble que chaque contrat continue de s'appliquer – mais nous le vérifierons ensemble.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL521 rectifié de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement et les suivants s'inscrivent dans une même logique. Lors des débats de la loi « Lamy », nous avions instauré l'obligation pour les EPCI signataires d'un contrat de ville et d'une convention « ANRU » (Agence nationale pour la rénovation urbaine) de mettre en place une dotation de solidarité communautaire. Cette disposition a ensuite été retirée, à la demande du Gouvernement, dans l'attente d'un rapport sur ce sujet. Ce rapport n'ayant pas été rendu, je propose de la rétablir. Les intercommunalités doivent accompagner financièrement les territoires concernés.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement rompt avec la logique de l'article 1609 *nocies C* du code général des impôts, qui indique que la dotation de solidarité communautaire n'est obligatoire que si l'EPCI échoue à élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité.

Mais j'entends votre préoccupation, et il faudra sans doute reprendre ce débat.

M. François Pupponi. Aujourd'hui, si le pacte financier et fiscal n'est pas conclu, cela n'a aucune conséquence. Réfléchissons-y d'ici à la séance.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL522 rectifié, CL520 rectifié, CL526 et CL527 de M. François Pupponi.

Elle examine enfin l'amendement CL518 rectifié de M. François Pupponi.

M. le rapporteur. Ces dispositions, qui visent à instaurer un prélèvement sur les recettes d'un EPCI, n'ont pas leur place ici, mais en loi de finances.

La Commission rejette l'amendement.

Article 17 septdecies A (nouveau)

(art. 3 bis [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

**Procédure de modification du schéma d'ensemble
du réseau de transport public du Grand Paris**

Issu d'un amendement de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le présent article insère, dans la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, un nouvel article 3 *bis* créant une nouvelle procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

En effet, la loi du 3 juin 2010 définit, à son article 3, une procédure d'élaboration du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, document fondateur du projet « Grand Paris Express » et de ses 4 nouvelles lignes de métro. Mais, elle n'a prévu aucune procédure permettant de modifier ce schéma d'ensemble une fois celui-ci adopté.

À la demande de la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, le Conseil d'État a estimé, dans un avis rendu le 28 février 2013 concernant les évolutions susceptibles d'être apportées au projet de réseau de transport du Grand Paris, que « si la révision de la loi du 3 juin 2010 n'est pas un préalable aux évolutions envisagées du schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris, il est néanmoins préférable, compte tenu de ce que le recours à une procédure de modification non expressément prévue par la loi risque d'être contesté, tant dans son principe que dans son étendue et ses modalités, d'en rendre l'usage plus sûr en introduisant dans cette loi cette procédure de modification, en précisant son champ d'application, ses principes et, pour la participation du public, les règles applicables ».

La loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises devait, à l'origine, comporter une habilitation à légiférer par ordonnance pour combler cette lacune de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris. Ainsi, dans sa rédaction initiale, l'article 8 du projet de loi d'habilitation proposait de définir une procédure de révision par ordonnance. Le Sénat a cependant rejeté cette demande d'habilitation, considérant que l'enjeu était

trop important pour faire l'objet d'une telle procédure de délégation du pouvoir législatif.

Il revient donc au législateur d'instituer directement cette procédure de révision. Le présent article répond à cette préoccupation en sécurisant, au plan juridique, d'éventuelles modifications ultérieures du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

Si le présent article est conforme aux recommandations du Conseil d'État – s'agissant en particulier de son champ d'application, de ses principes et des règles applicables à la participation du public –, il s'en écarte toutefois sur un point, en ce qu'il ne prévoit pas que le schéma ainsi modifié doit être approuvé par décret en Conseil d'Etat en application de l'avant-dernier alinéa du II de l'article 2 de la loi du 3 juin 2010.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL1142 de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Olivier Dussopt, rapporteur. Le rapporteur pour avis de la commission du Développement durable n'est pas là pour défendre cet amendement, mais je le reprends car il tend à mettre en œuvre une préconisation du Conseil d'État approuvée par le Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

Article 17 septdecies

(art. L. 2512-26 [nouveau], sections 1 et 2 du chapitre IX du titre I^{er} 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, L. 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 I^{er} et art. 1656 bis [nouveaux] du code général des impôts, chapitre I^{er} du titre IV du livre I^{er} 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)

Réforme de la métropole du Grand Paris

Inséré au Sénat, en séance publique, à l'initiative du Gouvernement et moyennant l'adoption de quarante sous-amendements, cet article tend à **réformer la métropole du Grand Paris**.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et à statut particulier, régi par les articles L. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, la métropole du Grand Paris entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Sa création résulte des articles 12 et 13 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dont les dispositions ont, depuis, été modifiées par l'article 11 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et par l'article 75 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Le présent article tend à apporter une série de modifications concernant :

- le périmètre de la métropole du Grand Paris ;
- les compétences de la métropole du Grand Paris ;
- la création d'« établissements publics territoriaux », nouveaux types d'EPCI se substituant aux « territoires » prévus par la loi du 27 janvier 2014 et ayant vocation à se substituer aux intercommunalités existantes ;
- les relations financières entre la métropole, les établissements publics territoriaux et les communes.

Ces modifications reprennent, en partie, les propositions émises le 8 octobre 2014 par le conseil des élus de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris.

Par rapport au droit en vigueur issu de la loi du 27 janvier 2014 précitée, la métropole du Grand Paris qui résulterait du présent article serait moins intégrée, mais plus évolutive : d'abord centrée sur ses compétences stratégiques, elle bénéficierait ensuite d'attributions plus opérationnelles, dans un contexte d'intégration fiscale progressive. Les nouvelles dispositions permettraient également de mieux tenir compte des spécificités du territoire parisien⁽¹⁾, tout en accentuant davantage le caractère *sui generis* de cette métropole.

1. Le périmètre de la métropole du Grand Paris

Le périmètre de la métropole du Grand Paris est aujourd'hui défini par le I de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lequel prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, est créé un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier dénommé la métropole du Grand Paris regroupant, **à titre obligatoire**, la

(1) En septembre 2014, la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris avait souligné la spécificité des enjeux liés à cette métropole : « l'intérêt premier de la création de la MGP est de permettre la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle métropolitaine, centrées sur les compétences stratégiques d'aménagement de l'espace, de logement, de développement économique et d'environnement dans une perspective de plus grande solidarité financière. Ses objectifs consistent principalement à initier de telles actions sur un périmètre métropolitain pertinent, alors même que l'exercice des compétences non métropolitaines par des intercommunalités est loin d'être achevé dans les départements de la petite couronne. En cela, la MGP se distingue fortement des métropoles marseillaise ou lyonnaise, qui ne rassemblent que des territoires fortement structurés par des intercommunalités anciennes » (Rapport relatif à l'évolution du statut des territoires de la métropole du Grand Paris).

commune de Paris (1°) et l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (2°). **À titre facultatif**, peuvent également adhérer à la métropole du Grand Paris :

— les communes des autres départements de la région d'Île-de-France appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014 (3°) ;

— toute commune en continuité avec au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014, à la condition que les deux tiers des communes de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient représentent au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI à fiscalité propre ne s'y soient pas opposés par délibération avant le 31 décembre 2014 (4°).

Initialement, l'amendement du Gouvernement, dont est issu le présent article, entendait modifier le périmètre de la métropole du Grand Paris sur un point seulement, afin de l'élargir, suivant une procédure spécifique, aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre dans le périmètre desquels se situent des infrastructures aéroportuaires.

Ainsi, le **c) du 3° du I du présent article** complète le I de l'article L. 5219-1 du CGCT, afin d'étendre le périmètre de la métropole du Grand Paris à l'ensemble des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 et dans le périmètre duquel se trouvent des infrastructures aéroportuaires, dont les conseils municipaux se sont prononcés favorablement dans un délai de deux mois⁽¹⁾ à compter de la promulgation de la présente loi, à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Toutefois, si une infrastructure aéroportuaire se trouve sur le périmètre de plusieurs EPCI à fiscalité propre, l'adhésion des communes n'est possible que si les majorités qualifiées nécessaires sont réunies dans tous les établissements publics concernés.

En séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis favorable de sa commission des Lois mais défavorable du Gouvernement, trois sous-amendements identiques de MM. Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas et Christian Favier

(1) Initialement, l'amendement du Gouvernement prévoyait un délai d'un mois seulement après la promulgation de la présente loi. Cependant, en séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis favorable de la commission des Lois mais de sagesse du Gouvernement, trois sous-amendements identiques de M. Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas et Christian Favier portant ce délai à deux mois, afin de laisser aux communes concernées un délai suffisant pour délibérer en faveur de l'adhésion éventuelle à la métropole du Grand Paris.

rouvrant les délais permettant à certaines communes limitrophes du périmètre obligatoire⁽¹⁾ de la métropole du Grand Paris d'y adhérer.

Les **a) et b) du 3° du I du présent article** modifient ainsi le I de l'article L. 5219-1 du CGCT pour offrir à ces communes un nouveau délai de deux mois suivant la promulgation de la présente loi pour pouvoir intégrer, à leur demande, la métropole du Grand Paris, alors qu'elles n'en ont aujourd'hui plus le droit depuis le 30 septembre 2014. Les auteurs de ces sous-amendements ont fait valoir que la réouverture de ce délai d'intégration à la métropole était destinée à tirer les conséquences des modifications substantielles concernant tant le statut des établissements publics territoriaux (EPT) qu'à celui de la métropole (voir *infra*).

2. Les compétences de la métropole du Grand Paris

Le présent article ajuste les compétences de la métropole du Grand Paris, afin de tenir compte des compétences nouvellement dévolues aux établissements publics territoriaux (EPT) et ainsi assurer une meilleure répartition de l'ensemble des compétences entre ces derniers et la métropole. L'objectif est de recentrer l'action de la métropole sur quelques compétences stratégiques et de confier aux EPT un socle de compétences propres.

Dans cette perspective, le **3° du I présent article** modifie, à plusieurs égards, le II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En l'état actuel de sa rédaction, l'article L. 5219-1 prévoit à son II que la métropole est compétente en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (1°), de politique locale de l'habitat (2°), de politique de la ville (3°), de développement et d'aménagement économique, social et culturel d'intérêt métropolitain (4°) ainsi qu'en matière de protection de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (5°).

Lorsque l'exercice de ces compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole, au plus tard deux ans après sa création – soit au plus tard le 31 décembre 2017. Les compétences non exercées par la métropole après définition de l'intérêt métropolitain restent du ressort de ses communes membres. En revanche, à défaut de définition d'un tel intérêt métropolitain, la métropole exerce l'intégralité des compétences en question.

(1) — Communes des autres départements de la région d'Ile-de-France appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014 ;

— Toute commune en continuité avec au moins une commune des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014, à la condition que les deux tiers des communes de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient représentent au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI à fiscalité propre ne s'y soient pas opposées par délibération avant le 31 décembre 2014.

Le tableau ci-dessous compare les compétences propres aujourd’hui dévolues à la métropole du Grand Paris aux termes de l’actuel II de l’article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales avec celles qu’elle devrait exercer en application du présent article.

**COMPÉTENCES PROPRES DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS AUX TERMES DU II DE
L’ARTICLE L. 5219-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles	En application du présent article (dans sa version adoptée par le Sénat)
1° En matière d’aménagement de l’espace métropolitain :	
<p>a) Élaboration du schéma de cohérence territoriale et des schémas de secteur ; approbation du plan local d’urbanisme et documents d’urbanisme en tenant lieu, élaborés dans les conditions prévues au IV du présent article ; définition, création et réalisation d’opérations d’aménagement d’intérêt métropolitain mentionnées à l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme ; actions de restructuration urbaine ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d’intérêt métropolitain ;</p>	<p>a) Élaboration du schéma de cohérence territoriale et des schémas de secteur ; approbation du plan local d’urbanisme et documents d’urbanisme en tenant lieu, élaborés dans les conditions prévues au IV du présent article ; définition, création et réalisation d’opérations d’aménagement d’intérêt métropolitain mentionnées à l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme ; actions de restructuration urbaine d’intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d’intérêt métropolitain ;</p>
<p>b) Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d’infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l’article L. 1425-1 du présent code.</p>	<p>b) Élaboration d’un schéma métropolitain d’aménagement numérique dans les conditions prévues aux premier et troisième alinéas de l’article L. 1425-2. La métropole du Grand Paris et les personnes publiques ayant établi des schémas directeurs territoriaux d’aménagement numérique mentionnés au même article L. 1425-2 se coordonnent afin d’élaborer une stratégie d’aménagement numérique cohérente de leur territoire commun ; »</p>
	<p>c) Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d’infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l’article L. 1425-1.</p> <p>Lorsqu’une partie des communes d’un syndicat de communes ou d’un syndicat mixte fait partie de la métropole du Grand Paris et que le périmètre de la métropole est totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat, la métropole est substituée, au sein du syndicat, pour la compétence prévue à l’article L. 1425-1, aux communes qui la composent.</p> <p>Le conseil de la métropole du Grand Paris dispose d’un délai de six mois suivant la création de la métropole pour s’opposer, par délibération expresse, à la substitution prévue au deuxième alinéa du présent c).</p>
2° En matière de politique locale de l’habitat :	
<p>a) Programme local de l’habitat ou document en tenant lieu ;</p> <p>b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;</p>	

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	En application du présent article (dans sa version adoptée par le Sénat)
<p>c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.</p>	<p>c) Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;</p>
<p>3° En matière de politique de la ville :</p>	
<p>a) Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;</p> <p>b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</p> <p>c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.</p>	<p style="text-align: right;">Abrogé</p>
<p>4° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</p>	
<p>a) Crédit, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ;</p>	
<p>b) Actions de développement économique d'intérêt métropolitain ;</p>	
<p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;</p>	<p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension nationale ou internationale ;</p>
<p>d) Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire.</p>	
<p>5° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</p>	
<p>a) Lutte contre la pollution de l'air ;</p>	
<p>b) Lutte contre les nuisances sonores ;</p>	
<p>c) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;</p>	
<p>d) Élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;</p>	
<p>e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7 du même code.</p>	<p>e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7 du même code.</p>

Tirant les conséquences des compétences nouvellement dévolues aux EPT en matière d'urbanisme⁽¹⁾, le **d) du 3° du I du présent article** supprime au a) du 1° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT toute référence à l'élaboration par la métropole de schémas de secteur et du plan local d'urbanisme (PLU). Ainsi, la métropole du Grand Paris ne serait désormais plus chargée que d'élaborer un

(1) Les EPT seraient compétents pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

schéma de cohérence territoriale (SCoT). Dans cette perspective, le **IX** du présent article prévoit que la métropole du Grand Paris engage l’élaboration de ce schéma au plus tard le 31 décembre 2016, schéma que devraient respectés, de manière prescriptive, les différents plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUi) élaborés par les EPT.

De la même manière, parce les EPT seraient désormais compétents en matière de politique de la ville⁽¹⁾, le **h) du 3° du I du présent article** supprime le 3° du II de l’article L. 5219-1 du CGCT confiant actuellement à la métropole cette compétence, laquelle devait cependant être exercée par délégation par les « territoires ».

Le **i) du 3° du I du présent article** réécrit, pour sa part, le *c*) du 4° du II de l’article L. 5219-1 du CGCT, afin de recentrer les compétences de la métropole sur les grands équipements culturels et sportifs de dimension « internationale ou nationale », dans la mesure où la construction, l’aménagement, l’entretien et le fonctionnement d’équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d’« intérêt territorial » – équivalent de l’« intérêt communautaire » dans les EPCI de droit commun – seraient désormais assurés par les EPT.

Plus largement, afin d’assurer une répartition équilibrée des compétences entre la métropole du Grand Paris et les EPT, certaines compétences dévolues à la métropole sont assorties de la définition préalable d’un intérêt métropolitain.

Ainsi, les **d) et g) du 3° du I du présent article** modifient respectivement le *a*) du 1° et le *c*) du 2° du II de l’article L. 5219-1, afin de subordonner la restructuration urbaine, l’amélioration du parc immobilier bâti ainsi que la réhabilitation et la résorption de l’habitat insalubre à la reconnaissance *a priori* d’un intérêt métropolitain.

Afin d’assurer une mise en œuvre progressive de la métropole du Grand Paris, le **k) du 3° du I du présent article** réécrit l’avant-dernier alinéa du II de l’article L. 5219-1 du CGCT, afin de redéfinir les modalités d’exercice des compétences subordonnées à la définition d’un intérêt métropolitain. Ainsi, comme aujourd’hui, celui-ci serait déterminé par délibération du conseil de la métropole du Grand Paris à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après sa création – soit au plus tard le 31 décembre 2017.

De manière inédite, jusqu’à cette délibération et, au plus tard, jusqu’au 31 décembre 2017, ces compétences subordonnées à la reconnaissance préalable d’un intérêt métropolitain seraient exercées :

(1) *Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d’insertion économique et sociale et des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d’actions définis dans le contrat de ville.*

— soit par les EPT dans les périmètres des EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 et dans les mêmes conditions ;

— soit par les communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015.

À défaut de délibération du conseil de la métropole dans le délai de deux ans suivant sa création, la métropole du Grand Paris exercerait, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'intégralité des compétences en question.

En séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis favorable de la commission des Lois mais défavorable du Gouvernement, un sous-amendement de Mme Catherine Procaccia, destiné à assurer la pérennité du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), en permettant à la métropole du Grand Paris de se substituer aux quatre-vingt-sept communes et EPCI qui en sont membres.

Ainsi, le *f) du 3° du I du présent article* réécrit le *b)* du 1° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT, afin d'ajuster, à un double titre, la compétence de la métropole du Grand Paris :

— d'une part, en lui confiant désormais le soin d'élaborer un schéma métropolitain d'aménagement numérique, compatible avec les schémas directeurs territoriaux élaborés dans ce domaine et ce, dans le cadre d'une stratégie cohérente élaborée conjointement par la métropole et les personnes publiques responsables de ces schémas territoriaux ;

— d'autre part, en offrant à la métropole du Grand Paris la faculté de se substituer à ses communes membres au sein du syndicat de communes ou du syndicat mixte auquel a été transférée la compétence en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques et de télécommunications, à la double condition cependant qu'une partie des communes de ce syndicat fasse partie de la métropole du Grand Paris et que le périmètre de la métropole soit totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de ce syndicat. Le conseil métropolitain disposerait d'un délai de six mois suivant la création de la métropole pour s'opposer, par délibération expresse, à cette substitution.

Actuellement, quatre-vingt-sept communes et EPCI des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines, ont transféré leur compétence en matière de réseaux urbains de communications électroniques et de services de communication audiovisuelle au SIPPEREC. Celui-ci gère actuellement, pour le compte de ces collectivités et établissements publics, seize contrats de délégation de service public, dont le périmètre excède celui de la métropole du Grand Paris pour plusieurs d'entre eux.

Dans ces conditions, le transfert à la métropole du Grand Paris de la compétence en matière de réseaux de communications électroniques et de services de communication audiovisuelle pourrait remettre en cause la cohérence de la

gestion de plusieurs des réseaux déjà déployés ainsi que les économies d'échelle réalisées grâce à leur gestion unifiée par le SIPPEREC.

Sans modifier les compétences de la métropole du Grand Paris, le Sénat a souhaité assurer la continuité de la gestion de ces réseaux déjà déployés sur une large part du territoire de la future métropole, en permettant à cette dernière de se substituer aux communes la composant et qui sont membres de ce syndicat.

En séance publique, le Sénat a également adopté, suivant les avis favorables tant de la commission des Lois que du Gouvernement, deux sous-amendements identiques de MM. Roger Karoutchi et Hervé Marseille, clarifiant les conditions d'exercice par la métropole du Grand Paris de la compétence que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles lui a attribué en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

En effet, en l'état actuel, le *c*) du 4° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT dispose que la métropole du Grand Paris est compétente pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en application du *I bis* de l'article L. 211-7 du code l'environnement, lequel consacre seulement la nécessité d'un avis du président de l'établissement public territorial de bassin pour des travaux supérieurs à un montant fixé par décret. C'est, en revanche, le I de cet article qui définit la nature des travaux, des actions, des ouvrages ou des installations concernés par l'exercice de cette compétence.

Dans un souci de clarté et d'intelligibilité, le *j) du 3° du I du présent article* modifie donc le *c*) du 4° du II de l'article L. 5219-1 du CGCT, afin de viser l'intégralité de l'article L. 211-7 du code de l'environnement – et non pas seulement son *I bis* – à l'instar des dispositions aujourd'hui prévues pour les autres EPCI – métropoles de droit et métropole de Lyon comprises – pour l'exercice de cette compétence.

Le *I) du 3° du I du présent article* supprime le IV de l'article L. 5219-1 du CGCT, lequel définit les conditions dans lesquelles la métropole du Grand Paris élabore un plan local d'urbanisme regroupant les plans de territoire élaborés par les conseils de territoire, compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France ainsi que le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et prenant en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France. Ces dispositions sont, en effet, devenues sans objet compte tenu de la nouvelle répartition des compétences entre la métropole et les EPT en matière d'urbanisme (voir *infra*)⁽¹⁾.

(1) En application du II de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, les EPT seraient également compétents pour élaborer, en lieu et place des communes membres, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), la métropole du Grand Paris n'étant désormais plus chargée que d'élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le m) du 3° du I du présent article complète l'article L. 5219-1 du CGCT par un V bis, disposant que l'État pourrait transférer à la métropole du Grand Paris, à sa demande, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures. Réalisés à titre gratuit, ces transferts ne donneraient lieu au versement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucun salaire, ni d'aucuns droits ou honoraires. Le transfert serait autorisé par décret et ses modalités seraient précisées par voie contractuelle dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et la métropole.

Le n) du 3° du I du présent article réécrit le VI de l'article L. 5219-1 du CGCT, afin de reconnaître à l'État la faculté de déléguer, par convention, certaines compétences à la métropole du Grand Paris, si celle-ci en fait la demande et sous réserve qu'elle se soit préalablement dotée d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire.

Ainsi, en vue de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens et la résorption de l'habitat indigne, la métropole pourrait recevoir, à sa demande, délégation de l'État de l'ensemble des compétences suivantes :

— l'attribution des aides au logement locatif social et la notification aux bénéficiaires ainsi que l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé par délégation de l'Agence nationale de l'habitat ;

— la garantie du droit à un logement décent et indépendant et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État. Cette compétence déléguée serait exercée par le président du conseil de la métropole.

Une fois déléguées, ces compétences seraient exercées au nom et pour le compte de l'État dans le cadre d'une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Cette convention pourrait être dénoncée au terme d'un délai de trois ans :

— soit par le représentant de l'État dans le département, si les résultats sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention ;

— soit par la métropole du Grand Paris en cas de non-respect des engagements de l'État.

De manière similaire, le o) du 3° du I du présent article complète l'article L. 5219-1 du CGCT par un nouveau VII, lequel reconnaît également à l'État la faculté de déléguer, par convention, certaines compétences à la métropole du Grand Paris, là encore si celle-ci en fait la demande et sous réserve qu'elle se soit préalablement dotée d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement exécutoire.

Ainsi, en vue de favoriser l'accès au logement des publics démunis, la métropole pourrait recevoir, à sa demande, délégation de l'État de tout ou partie des compétences suivantes :

— la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire de logements ;

— la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement d'urgence ainsi que de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent ;

— l'élaboration, la contractualisation, le suivi et l'évaluation des conventions d'utilité sociale conclues avec organismes d'habitations à loyer modéré⁽¹⁾ ;

— la délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements situés sur le territoire métropolitain.

Une fois déléguées, ces compétences seraient exercées au nom et pour le compte de l'État dans le cadre d'une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Cette convention pourrait être dénoncée au terme d'un délai de trois ans :

— soit par le représentant de l'État dans le département, si les résultats sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention ;

— soit par la métropole du Grand Paris en cas de non-respect des engagements de l'État.

Compte tenu de cet ajustement du champ de compétences de la métropole du Grand Paris, le **2° du I du présent article** prévoit, dans un souci de lisibilité, que l'article L. 5219-1 du CGCT constituerait désormais l'article unique d'une nouvelle section 1 « Créations et compétences » au sein du chapitre IX « La métropole du Grand Paris » du titre I^{er} « Établissements publics de coopération intercommunale » du livre II « La coopération intercommunale » de la cinquième partie « La coopération locale » du CGCT.

Le 8° du I du présent article réécrit intégralement l'article L. 5219-6 du CGCT. Celui-ci, dans sa rédaction issue de la loi précitée du 27 janvier 2014, permet au conseil de la métropole de déléguer à un conseil de territoire, à la demande de celui-ci et dans le respect des objectifs et des règles qu'il fixe, tout ou partie de l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par ses communes

(1) En application de l'article L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation, les conventions d'utilité sociale, conclues entre l'État et les organismes d'habitations à loyer modéré, ont pour objet de préciser la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme (plan de mise en vente des logements, constructions), la politique sociale de l'organisme (plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion) ainsi que la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.

membres. Les compétences qui ne peuvent, en l'état, être déléguées à un conseil de territoire sont les suivantes :

- l'approbation du plan local d'urbanisme, la définition et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, la constitution de réserve foncière d'intérêt métropolitain et, plus généralement, les compétences liées à l'urbanisme ;
- le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, les schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement ainsi que les actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;
- les plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat, la réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie ainsi que l'élaboration du plan climat énergie territorial ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement ainsi que la politique du cadre de vie.

Dans sa rédaction initiale, l'amendement du Gouvernement, dont est issu le présent article, supprimait l'article L. 5219-6 du CGCT, la nouvelle répartition des compétences opérée entre la métropole du Grand Paris et les EPT faisant perdre de son intérêt au maintien d'un mécanisme de délégation de compétences de la métropole vers les EPT.

Toutefois, en séance publique, suivant l'avis favorable de la commission des Lois mais de sagesse du Gouvernement, le Sénat a adopté trois sous-amendements identiques de MM. Roger Karoutchi, Vincent Capo-Canellas et Christian Favier réécrivant l'article L. 5219-6 du CGCT, afin de permettre à la métropole du Grand Paris de déléguer aux EPT l'exercice de compétences ne relevant pas du domaine de la planification.

Ce mécanisme spécifique de délégation se justifie notamment au regard de l'article L. 1111-8 du CGCT, lequel ne permet une telle délégation qu'à un EPCI à fiscalité propre, ce qui ne pourrait trouver à s'appliquer dans le cas de la métropole du Grand Paris, dans la mesure où les EPT auraient la forme de syndicats.

Ainsi, le conseil de la métropole pourrait, par convention, confier à un EPT, à la demande de celui-ci et dans le respect des objectifs et des règles qu'il fixe, tout ou partie de l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres⁽¹⁾, à l'exception des compétences en matière d'élaboration du SCoT, du programme local de l'habitat et du plan climat-énergie territorial. Une fois déléguées, ces compétences seraient exercées par les EPT au nom et pour le compte de la métropole.

(1) En application du III de l'article L. 5219-1 du CGCT.

La convention conclue entre la métropole et l'EPT fixerait la durée et le cadre financier de la délégation, les objectifs à atteindre ainsi que les modalités du contrôle de la métropole sur l'EPT.

Tirant les conséquences des nouveaux transferts de compétences au bénéfice tant des EPT que de la métropole du Grand Paris, le **10° du I du présent article** réécrit l'article L. 5219-10 du CGCT, afin d'adapter les modalités de transfert ou de mise à disposition des services et des personnels.

Dans sa rédaction actuelle issue de la loi précitée du 27 janvier 2014, l'article L. 5219-10 du CGCT définit les conditions de mise à disposition ou de transfert à la métropole du Grand Paris, de services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de la commune de Paris, du département de Paris et de leurs établissements publics administratifs.

Dans sa rédaction issue de l'amendement du Gouvernement tel qu'adopté par le Sénat, le I de l'article L. 5219-10 du CGCT dispose désormais que tout ou partie des services des communes ou des EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 participant à l'exercice des compétences de la métropole du Grand Paris lui seraient transférés dans les conditions de droit commun de l'intercommunalité, telles qu'elles sont fixées par l'article L. 5211-4-1 du même code.

Article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales

Cet article prévoit que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie du service chargé de leur mise en œuvre. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplacent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés dans l'EPCI – en l'espèce la métropole du Grand Paris – et relèvent de ce dernier dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités du transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'EPCI.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI (en l'occurrence le président du conseil de la métropole). Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI (en l'espèce, la métropole).

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, à savoir les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qui ont été collectivement acquis avant l'entrée en vigueur du statut de la fonction publique territoriale.

De la même manière, le II de l'article L. 5219-10 du CGCT prévoit que tout ou partie des services des communes ou des EPCI existant au 31 décembre 2014 et participant à l'exercice des compétences des EPT leur seraient transférés selon les modalités prévues à l'article L. 5211-4-1 précité.

Le IV du présent article modifie le code de l'urbanisme, afin de tirer toutes les conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière d'urbanisme entre la métropole du Grand Paris, d'une part, et les EPT, d'autre part. En effet, l'objectif est de passer d'un plan local d'urbanisme métropolitain avec des plans de secteur par territoire – ce qui est apparu complexe à un certain nombre de collectivités, de maires et de présidents d'EPCI – à un plan local d'urbanisme intercommunal par EPT harmonisé avec un schéma de cohérence territoriale métropolitain.

Dans cette perspective, le **1° du IV du présent article** modifie l'intitulé du chapitre I^{er} du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme, désormais renommé « Dispositions particulières à Paris, à la métropole du Grand Paris et à la région Île-de-France ».

Le 2° du IV du présent article complète ce chapitre I^{er} ainsi renommé par une section 4 consacrée aux « Schéma de cohérence territoriale et plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de la métropole du Grand Paris » et comprenant les articles L. 141-9 à L. 141-17.

Le nouvel **article L. 141-9** du code de l'urbanisme confie à la métropole du Grand Paris l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et, dans ce cadre, de définir un projet d'aménagement et de développement durables, lequel :

— constituerait désormais le projet métropolitain dont la métropole doit assurer l'élaboration en application du I de l'article L. 5219-1 du CGCT ;

— contiendrait les orientations stratégiques pour le développement de la métropole du Grand Paris et les domaines d'intervention prioritaires, au regard d'un diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain.

Plus largement, le SCoT serait prescriptif à l'égard du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement⁽¹⁾ et devrait en retour respecter, d'une part, le schéma directeur de la région d'Île-de-France et, d'autre part, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

Le nouvel **article L. 141-10** du code de l'urbanisme consacre la compétence de chaque EPT pour élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), dont le périmètre devrait couvrir l'intégralité de son

(1) Ce plan est prévu au V de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (non modifié sur ce point).

territoire. Il prévoit également l'association du conseil de la métropole à la procédure d'élaboration par les EPT de ces PLUi, qui ne pourraient pas tenir lieu de programme local de l'habitat.

Le nouvel **article L. 141-11** du code de l'urbanisme conditionne les PLUi au respect tant du SCoT élaboré par la métropole du Grand Paris que du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Le nouvel **article L. 141-12** du code de l'urbanisme confie au conseil de territoire le soin d'arrêter les modalités de la collaboration avec les communes concernées, après avoir réuni l'ensemble des maires de ces communes.

Le nouvel **article L. 141-13** du code de l'urbanisme offre au conseil de territoire la faculté d'inclure dans leur PLUi, à la demande d'une ou plusieurs communes membres et à la suite d'un débat organisé au sein du conseil de territoire, un ou plusieurs plans de secteur :

— couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPT ;

— précisant les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur.

Le nouvel **article L. 141-14** du code de l'urbanisme prévoit la transmission pour avis du PLUi arrêté par le conseil de territoire au conseil de la métropole du Grand Paris. L'avis de cette dernière serait réputé favorable à défaut d'être rendu dans un délai de trois mois.

Le nouvel **article L. 141-15** du code de l'urbanisme organise également, à la suite de l'adoption par le Sénat de trois sous-amendements identiques de MM. Roger Karoutchi, Hervé Marseille et Christian Favier, une procédure de recueil par le conseil de territoire des avis des communes concernées. Ainsi, chaque conseil de territoire devrait soumettre pour avis aux communes concernées le projet de PLUi. À défaut d'avis explicitement rendu par ces dernières dans le délai de trois mois suivant la transmission du projet de PLUi, leur avis serait réputé favorable.

En revanche, en cas d'avis défavorable d'une commune d'un territoire de la métropole soit sur les orientations d'aménagement et de programmation, soit sur les dispositions du règlement du PLUi la concernant directement, il reviendrait au conseil de territoire de délibérer à nouveau et d'arrêter le projet de PLUi concerné à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Le nouvel **article L. 141-16** du code de l'urbanisme dispose qu'à l'issue de l'enquête publique devant être réalisée sur le projet de PLUi en application du code de l'environnement, les avis joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête seraient présentés par le conseil de territoire aux maires des communes concernées.

Le nouvel **article L. 141-17** du code de l'urbanisme précise enfin que chaque conseil de territoire pourraitachever, le cas échéant après accord de la commune concernée, les procédures d'élaboration ou d'évolution des PLUi engagés avant la date de sa création et encore en cours à cette même date.

Enfin, dans leur rédaction initiale telle qu'issue de l'amendement du Gouvernement, les **VII et VIII du présent article** prévoient respectivement que, dans l'attente de l'adoption par la métropole du Grand Paris des plans métropolitains de l'habitat et de l'hébergement, d'une part, et climat-énergie, d'autre part, ou au plus tard le 31 décembre 2017, les compétences y afférentes seraient exercées par les EPT.

Cependant, en séance publique, suivant l'avis favorable de la commission des Lois mais, et en dépit de la demande de retrait du Gouvernement, le Sénat a adopté deux sous-amendements identiques de MM. Roger Karoutchi et Hervé Marseille proposant de faire l'économie de cette phase transitoire.

Ainsi, les compétences opérationnelles – logement, environnement, énergie – ne seraient transférées à la métropole du Grand Paris qu'une fois la stratégie définie par elle et au plus tard le 1^{er} janvier 2018. Dans l'attente de ces transferts, ces compétences continueraient à être exercées, comme aujourd'hui, par les communes.

3. La création d'établissements publics territoriaux

Dans le droit en vigueur issu de l'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, la métropole du Grand Paris est subdivisée en « **territoires** », qui ont vocation à succéder aux actuels EPCI à fiscalité propre situés dans le périmètre de la métropole ou à englober les communes aujourd'hui isolées⁽¹⁾. La délimitation de ces territoires doit, d'ici à la création de la métropole au 1^{er} janvier 2016, être fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés.

Dépourvus de personnalité juridique, les territoires sont administrés par un « conseil de territoire » et financés par des « dotations territoriales ». En dehors d'un rôle consultatif, la loi ne leur attribue que peu de compétences propres : il s'agit essentiellement de l'élaboration de plans de secteur, dans le cadre d'un plan local d'urbanisme (PLU) relevant de la métropole⁽²⁾, ainsi que de l'administration

(1) « *La métropole du Grand Paris est organisée en territoires, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants. Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris. Les communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ne peuvent appartenir à des territoires distincts. Le ressort territorial de la commune de Paris constitue un territoire* » (premier alinéa de l'article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales).

(2) *La notion de plan de secteur est prévue à l'article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs*

des offices publics de l'habitat (OPH). Leurs autres attributions dépendent des délégations consenties par la métropole⁽¹⁾ ou des mutualisations réalisées avec les communes : conventions, services communs, création de syndicats ou d'ententes⁽²⁾.

Le présent article tend à supprimer cette notion de « territoire » et à lui substituer celle d'« établissement public territorial » (EPT). Dotés de la personnalité juridique, les EPT bénéficieraient de compétences plus étendues et de ressources financières – y compris fiscales – plus substantielles.

a. Le statut des établissements publics territoriaux

Les EPT formeraient une catégorie particulière d'EPCI. **Dépourvus de fiscalité propre, ils seraient régis par les dispositions applicables aux syndicats de communes**⁽³⁾, sous réserve des règles spécifiques prévues au présent article et figurant dans une nouvelle section du code général des collectivités territoriales (section 2 du chapitre IX du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie : « Les établissements publics territoriaux »), comportant des articles L. 5219-2 à L. 5219-11 (**4^o** du **I** du présent article).

Les dispositions relatives aux « territoires » seraient abrogées, en particulier les articles L. 5219-3 et L. 5219-4 du même code (**6^o** du **I** du présent article).

En application de l'article L. 5219-2 modifié, les EPT seraient créées à compter du 1^{er} janvier 2016. Comme les « territoires », ils seraient **composés d'au moins 300 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, et regrouperaient l'ensemble des communes membres de la métropole du Grand Paris** – à l'exception de la commune de Paris⁽⁴⁾. Les communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015 ne pourraient appartenir à des EPT distincts (**5^o** du **I** du présent article).

Le périmètre et le siège de chaque EPT seraient fixés par décret en Conseil d'État, après consultation par le préfet de la région d'Île-de-France des conseils municipaux des communes concernées, qui disposerait d'un délai de deux mois pour rendre leur avis.

Comme dans la loi du 27 janvier 2014 précitée, les EPT seraient **administrés par un « conseil de territoire », composé des délégués des communes désignés au conseil de la métropole du Grand Paris** en application de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales. En d'autres

communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ». Pour la métropole du Grand Paris, l'actuel IV de l'article L. 5219-1 qualifie ces plans de « plans de territoire ».

(1) À l'exclusion de certains domaines exclus (article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales).

(2) III de l'actuel article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

(3) Articles L. 5212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

(4) À la différence du droit actuel, dans lequel la commune de Paris constituait également un territoire.

termes, la composition du conseil de la métropole correspondrait à l'addition des membres des conseils de territoire et des délégués de la commune de Paris.

À titre transitoire, d'ici à la première élection au suffrage universel direct du conseil de la métropole, concomitante aux prochaines élections municipales prévues en mars 2020⁽¹⁾, chaque conseil de territoire serait composé des conseillers de la métropole représentant les communes de l'EPT ainsi que, pour chaque commune de l'EPT, d'autant de conseillers de territoire supplémentaires qu'elle désigne de conseillers métropolitains (article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales, modifié par le 9° du I du présent article)⁽²⁾. Pendant cette période transitoire, le nombre de conseillers de territoire serait donc le double de celui en vigueur à compter de 2020. Sous réserve de la suppression du « conseil de territoire de Paris », ces dispositions reprennent celles aujourd'hui en vigueur.

b. Les compétences des établissements publics territoriaux

Les compétences des EPT seraient énumérées aux I à VI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (7° du I du présent article)⁽³⁾.

Trois types de compétences des EPT peuvent être distingués⁽⁴⁾ : les compétences obligatoires expressément fixées par la loi ; les compétences non reconnues d'intérêt métropolitain ; les compétences reprises des EPCI à fiscalité propre existant à la date de création de la métropole.

i. Les compétences obligatoires énumérées par la loi

Il s'agit des compétences, expressément énumérées dans la loi, que l'EPT exercerait de plein droit à la place des communes membres dès le 1^{er} janvier 2016 – et dont certaines appartenaient à la métropole dans la loi du 27 janvier 2014.

(1) Non modifié sur ce point, l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil de la métropole est composé d'un conseiller métropolitain par commune et d'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants. Il est élu dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral, relatif à l'élection des conseillers communautaires. L'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 précitée dispose qu'à compter des prochaines élections municipales, prévues en mars 2020, l'élection des conseils des métropoles, y compris celle du Grand Paris, est effectuée au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017.

(2) D'ici à 2020, le IV de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014 prévoit que les conseils municipaux des communes membres de la métropole élisent les conseillers métropolitains et les conseillers de territoire selon les règles de droit commun prévues en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre (article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales).

(3) Par construction, la commune de Paris exercerait, sur son territoire, l'ensemble des compétences que la loi attribuerait aux EPT. Les recettes et dépenses liées à ces compétences feraient l'objet d'un document budgétaire spécial et donneraient lieu à un débat spécifique au sein du conseil de Paris lors des discussions budgétaires (nouvel article L. 2512-26 du code général des collectivités territoriales, inséré par le 1^o du I du présent article).

(4) Rappelons que s'y ajouteraient les compétences, transférées par les communes à la métropole du Grand Paris, que cette dernière aurait confiées à un EPT à la demande de celui-ci (article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales, résultant du 8° du I du présent article). Voir supra.

En application du I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, ces compétences seraient les suivantes :

– **la politique de la ville** : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale et des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville. Dans la loi du 27 janvier 2014, la politique de la ville appartenait à la métropole, mais devait être exercée par délégation par les « territoires »⁽¹⁾ ;

– **la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'« intérêt territorial »**⁽²⁾. Serait ainsi introduite, notamment pour l'exercice de cette compétence, la notion d'« **intérêt territorial** », équivalent de l'« intérêt communautaire » dans les EPCI de droit commun, qui permet de distinguer les domaines d'action transférés à l'établissement et ceux demeurant au niveau des communes. En l'occurrence, la détermination de l'intérêt territorial résulterait d'une délibération du conseil de territoire à la majorité des deux tiers de ses membres, dans les deux années suivant la création de la métropole (V de l'article L. 5219-5). À défaut de délibération au bout de deux ans, l'EPT exercerait de droit les compétences en question⁽³⁾ ;

– la concession de la **distribution publique d'électricité**. Les attributions des EPT en la matière ne seraient cependant que **transitoires**, la métropole du Grand Paris devenant compétente, on l'a vu, à compter du 1^{er} janvier 2018. Résultant de sous-amendements de MM. Roger Karoutchi et Hervé Marseille, des dispositions spécifiques précisent les conditions dans lesquelles les EPT se substitueraient aux communes aujourd'hui membres d'un syndicat chargé de la distribution d'électricité⁽⁴⁾ ;

– l'action sociale d'intérêt **territorial**, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat. L'EPT pourrait en confier la responsabilité à un « centre territorial d'action sociale », créé dans les conditions de droit commun applicables aux centres intercommunaux d'action sociale prévues à L. 123-5 du code de l'action sociale.

En application du II de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, les EPT seraient également compétents pour élaborer, en lieu et place

(1) 3^e du II de l'actuel article L. 5219-1 et dernier alinéa de l'actuel article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales.

(2) Les compétences de la métropole en la matière seraient recentrées sur les équipements de dimension « internationale ou nationale » (voir supra).

(3) D'ici à cette délibération ou d'ici à l'expiration du délai de deux ans, les compétences concernées seraient exercées par l'EPT dans les périmètres des EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 et dans les mêmes conditions que ces derniers.

(4) Dispositions qui s'inspirent de l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales, applicable aux métropoles.

des communes membres, le **plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)**, la métropole du Grand Paris n'étant désormais plus chargée que d'élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁽¹⁾.

Enfin, en application du VI du même article L. 5219-5, les EPT exerceraient l'administration des **offices publics de l'habitat (OPH)** auparavant rattachés aux communes ou à leurs groupements. En conséquence d'un sous-amendement de M. Roger Karoutchi adopté par le Sénat, ce transfert n'interviendrait cependant qu'à compter de l'**approbation du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, au plus tard, le 31 décembre 2017**⁽²⁾.

Par coordination, l'article L. 421-6 du code de la construction et de l'habitation serait modifié par le V du présent article, afin de permettre aux communes de la métropole du Grand Paris de continuer à administrer les OPH jusqu'à cette date, dérogeant ainsi aux règles de droit commun selon lesquelles un OPH ne peut plus, à compter du 1^{er} janvier 2017, être rattaché à une commune lorsque celle-ci est membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat⁽³⁾. Dans la loi du 27 janvier 2014, les OPH devaient, dès le 1^{er} janvier 2016, être rattachés aux conseils de territoire, par délégation du conseil de la métropole du Grand Paris.

La version initiale de l'amendement du Gouvernement à l'origine du présent article prévoyait d'attribuer d'**autres compétences obligatoires** aux EPT. En raison de l'adoption par le Sénat de sous-amendements de suppression, ces compétences demeuraient attribuées aux communes :

– la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la signalisation ; les abris de voyageurs ; les parcs et aires de stationnement ; le plan de déplacements urbains. À l'origine de cette suppression, M. Philippe Dallier a estimé que c'est aux communes qu'il revenait de décider d'une éventuelle délégation de leurs compétences en matière de voirie ;

– la concession de la distribution publique de gaz, compétence que la métropole devait reprendre à compter du 1^{er} janvier 2018. Les sénateurs ont, en effet, tenu compte de l'existence d'un syndicat intercommunal déjà existant chargé de la distribution de gaz en Île-de-France, le SIGEIF, dont le champ de compétence actuel transcende largement la frontière entre petite et grande couronne⁽⁴⁾ ;

(1) La répartition des compétences en la matière serait précisée aux articles L. 141-10 et suivants du code de l'urbanisme, introduits par le IV du présent article (voir supra).

(2) Ce plan est prévu au V de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (non modifié sur ce point).

(3) Règles issues de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme renouvelé (ALUR).

(4) Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France. Le même raisonnement n'a pas été suivi en matière d'électricité, ce syndicat comptant moins de communes adhérentes pour l'exercice de cette compétence.

– la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains, qui devaient également être transférés à la métropole à partir du 1^{er} janvier 2018. Le caractère « essentiellement local » de cette compétence a été invoqué par M. Christian Favier, l'un des sénateurs à l'origine de la suppression de son transfert aux EPT.

Rappelons, par ailleurs, que le Sénat a supprimé les dispositions qui, dans la rédaction initiale de l'amendement du Gouvernement, prévoyaient de conférer aux EPT, à titre transitoire⁽¹⁾, certaines compétences en matière de politique du logement, de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et de protection de l'environnement (**VII** et **VIII** du présent article).

ii. Les compétences qui n'ont pas été reconnues d'intérêt métropolitain par le conseil de la métropole du Grand Paris

Aux termes de la loi du 27 janvier 2014 comme du présent article, l'exercice par la métropole du Grand Paris de certaines compétences est **subordonné à la reconnaissance préalable de leur caractère d'intérêt métropolitain** (II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales).

Il s'agit :

- de la définition, de la création et de la réalisation d'opérations d'aménagement ;
- des actions de restructuration urbaine ;
- de la constitution de réserves foncières ;
- de l'amélioration du parc immobilier ;
- de la réhabilitation et de la résorption de l'habitat insalubre ;
- de la création, de l'aménagement et de la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- des actions de développement économique.

En application du **7^o** du **I** du présent article, le III de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales disposerait désormais que lorsqu'elles n'ont pas été reconnues d'intérêt métropolitain, ces compétences seraient **exercées de plein droit par les EPT**, en lieu et place des communes.

(1) C'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'à l'adoption, selon le cas, du plan métropolitain pour l'habitat et l'hébergement et du plan climat-énergie territorial ou, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2017.

Ces compétences échapperaient donc en tout état de cause aux communes : elles relèveraient, en fonction de la reconnaissance ou non de leur intérêt métropolitain, du conseil de la métropole du Grand Paris ou des conseils de territoire des EPT.

iii. Les compétences des anciens EPCI à fiscalité propre

En application du 7^o du I du présent article, le IV de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales prévoit **le transfert aux EPT des compétences que les communes membres auront déjà transférées à un EPCI à fiscalité propre lors de la création de la métropole du Grand Paris**, c'est-à-dire au 31 décembre 2015 – sous réserve des compétences appartenant de plein droit à la métropole⁽¹⁾.

Ce transfert, toutefois, ne s'opérerait pas de plein droit pour l'ensemble des EPT : il serait assorti de trois séries de conditions.

En premier lieu, une délibération de chaque nouvel EPT devrait prévoir l'*élargissement à l'ensemble de son périmètre* de l'exercice des compétences que les EPCI à fiscalité propre auxquels il succède détenaient au 31 décembre 2015. En attendant une telle délibération, les compétences en question ne seraient exercées par l'EPT que dans les « seuls périmètres » correspondant aux anciens EPCI à fiscalité propre, tandis que, hors de ces périmètres, les compétences en cause demeurerait du ressort des communes. Faute de cette délibération, ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 que les compétences seraient, de plein droit, exercées à l'échelle de tout le territoire de l'EPT (1^o du IV de l'article L. 5219-5).

En second lieu, lorsque les compétences que détenait un EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2015 étaient subordonnées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, leur exercice par l'EPT nécessiterait *la reconnaissance de leur « intérêt territorial »* par le conseil de territoire, à la majorité des deux tiers de ses membres. Faute d'une telle délibération dans les deux années suivant la création de l'EPT (c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2017), les compétences continueraient d'être exercées dans les mêmes conditions qu'auparavant. Là encore, ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 2018 que l'EPT exercerait « l'intégralité de la compétence transférée » – en dépit même de l'absence de reconnaissance préalable de l'intérêt territorial (2^o du IV de l'article L. 5219-5).

En dernier lieu, l'EPT pourrait préférer, dans les deux ans suivant sa création (donc jusqu'au 31 décembre 2017), *restituer aux communes certaines des compétences* que celles-ci avaient confiées à l'EPCI à fiscalité propre dont elles étaient membres (3^o du IV de l'article L. 5219-5).

(1) Compétences de la métropole prévues au II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales (voir supra).

Le tableau présenté ci-après récapitule les compétences des EPT, en les comparant aux compétences des « territoires » que prévoyait d'instituer la loi du 27 janvier 2014 précitée.

COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Compétences des « territoires » en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Compétences des « établissements publics territoriaux » en application du présent article (dans sa version adoptée par le Sénat)
En matière d'aménagement de l'espace :	
Élaboration de plans de territoire (plans de secteur), dans le cadre d'un plan local (PLU) d'urbanisme métropolitain	Élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain
Compétences transférées par la métropole, sauf : <ul style="list-style-type: none">– approbation du plan local d'urbanisme– définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain– constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain– prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble– détermination des secteurs d'aménagement d'intérêt métropolitain	Compétences transférées par la métropole, sauf élaboration du schéma de cohérence territoriale
En matière de politique locale de l'habitat :	
Administration des offices publics de l'habitat (OPH), par délégation de la métropole	Administration des offices publics de l'habitat (OPH), à compter de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ou au plus tard le 31 décembre 2017
Avis sur le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement	Avis sur le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
Compétence transférées par la métropole, sauf : <ul style="list-style-type: none">– élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement– schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre	Compétences transférées par la métropole, sauf en matière de programme local de l'habitat
En matière de politique de la ville :	
Compétences transférées de droit par la métropole : <ul style="list-style-type: none">– élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville– animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance– programmes d'actions définis dans le contrat de ville	Compétences propres : <ul style="list-style-type: none">– élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville– animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance– programmes d'actions définis dans le contrat de ville

Compétences des « territoires » en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Compétences des « établissements publics territoriaux » en application du présent article (dans sa version adoptée par le Sénat)
En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :	
—	Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial
En matière d'environnement et d'énergie :	
Compétence transférées par la métropole, sauf : – élaboration des plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat – actions de maîtrise de l'énergie – élaboration du plan climat-énergie territorial – lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores	Concession de la distribution publique d'électricité (jusqu'au 31 décembre 2017) Compétences transférées par la métropole, sauf élaboration du plan climat-énergie territorial
En matière d'action sociale :	
—	Action sociale d'intérêt territorial
Autres compétences :	
—	Compétences de la métropole non reconnues d'intérêt métropolitain Compétences reprises des EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015

4. Les relations financières entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et les communes

Le présent article revoie en profondeur l'organisation des relations financières entre les différentes parties prenantes de la future métropole du Grand Paris. D'une manière générale, à la différence du dispositif prévu dans la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014, les territoires – devenus « établissement publics territoriaux » – bénéficieraient de recettes propres, les impôts sur les ménages reviendreraient aux communes, tandis que la métropole ferait l'objet d'une fiscalisation progressive de ses ressources.

a. Le schéma financier prévu par la loi du 27 janvier 2014

Dans le droit en vigueur, issu de l'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la métropole du Grand Paris doit bénéficier dès sa création d'un important panier de recettes fiscales, dont une part substantielle reviendrait aux communes membres dans le cadre d'un « pacte financier et fiscal »⁽¹⁾. Le financement des « territoires » repose, quant à lui, exclusivement sur les

(1) Actuel article L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales.

« dotations territoriales » allouée par la métropole, c'est-à-dire sur des subventions budgétaires⁽¹⁾.

Les **ressources de la métropole du Grand Paris** sont définies selon le droit commun des EPCI à fiscalité propre unique (FPU)⁽²⁾.

La métropole percevrait donc **l'intégralité du panier de recettes apportées par la « fiscalité économique »**, pesant sur les entreprises. Il s'agit principalement :

- d'une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la cotisation foncière des entreprises (CFE)⁽³⁾ ;
- de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- d'une part des différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

S'y ajoute, à l'instar de tout EPCI à FPU, la perception **d'une fiscalité additionnelle sur les ménages**. D'une part, la métropole pourrait voter un taux additionnel aux taux fixés par les communes membres en matière de taxe d'habitation (TH), de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). D'autre part, la métropole bénéficierait de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB)⁽⁴⁾.

(1) *I de l'actuel article L. 5219-4 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Articles 1379-0 bis et 1609 nonies C du code général des impôts.*

(3) *La CVAE et la CFE forment ensemble la contribution économique territoriale (CET), qui a succédé à la taxe professionnelle en 2010.*

(4) *Prévue à l'article 1519 I du code général des impôts, cette taxe additionnelle est perçue en intégralité par les EPCI à FPU, en lieu et place de leurs communes membres.*

NIVEAUX DE PERCEPTION DES PRINCIPALES RESSOURCES FISCALES
EN APPLICATION DE LA LOI « MAPTAM » DU 27 JANVIER 2014

	Recettes fiscales
Métropole du Grand Paris	CVAE CFE TASCOM IFER TH TFPB TFPNB TA-TFNB
Territoires	—
Communes membres	TH TFPB TFPNB

Par ailleurs, la métropole du Grand Paris recevrait, de la part de l’État, une **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, composée d’une dotation d’intercommunalité et d’une dotation de compensation (correspondant à la part « salaires » de l’ancienne taxe professionnelle)⁽¹⁾.

Une part substantielle de ces différentes ressources serait reversée de la métropole du Grand Paris au bénéfice des communes, sous forme :

– d’**attribution de compensation** (AC). Comme dans tout EPCI de ce type, ces attribution devraient équilibrer le solde entre les recettes (fiscalité) et les charges (compétences métropolitaines) transférées par les communes à la métropole du Grand Paris⁽²⁾ ;

– d’une « **dotation territoriale métropolitaine** ». Celle-ci se décomposeraient en une « garantie de ressources » (incluant elle-même une « dotation de solidarité communautaire » obligatoire), une « attribution de péréquation » et une « attribution de coopération »⁽³⁾.

Avec un tel schéma de financement et compte tenu des compétences qui lui sont confiées par la loi, la métropole du Grand Paris ne disposerait que de faibles marges de manœuvre financières. Le financement des « territoires » serait, en outre, difficilement assuré.

b. Le nouveau schéma financier prévu au présent article

Pour définir les relations financières entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux (EPT, qui se substituent aux « territoires ») et les communes, le présent article opère une distinction entre :

(1) Article L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales (non modifié par le présent article).

(2) IV de l’actuel article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

(3) V de l’actuel article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

– un régime financier transitoire pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020. Celui-ci correspond à la montée en puissance progressive de l'échelon métropolitain, phase pendant laquelle les EPT percevraient, en dépit même de leur absence de statut d'EPCI à fiscalité propre⁽¹⁾, le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ce régime transitoire est prévu au **X** du présent article, qui déroge aux règles pérennes définies par ailleurs ;

– un régime financier pérenne, à compter du 1^{er} janvier 2021, caractérisé notamment par le transfert de la CFE à la métropole du Grand Paris. Ce régime est défini au **7^o** du **I**, au **II** et au **III** du présent article, qui modifient respectivement le code général des collectivités territoriales, le code général des impôts et la loi de finances initiale pour 2010.

Comme l'a expliqué devant le Sénat, le 21 janvier 2015, Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, il s'agit de transférer la CFE au niveau métropolitain en deux étapes : dans un premier temps, « les territoires font converger les taux de CFE, qui sont aujourd'hui extrêmement disparates (...), avant que la métropole ne s'y substitue dans un second temps. Cela permettra de surmonter d'importantes difficultés ».

Le dispositif retenu s'écarte donc, sur ce point, de la résolution du 8 octobre 2014 adoptée par le conseil des élus de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, qui proposait d'ériger les territoires en EPCI à fiscalité propre⁽²⁾ et de leur attribuer, sans limitation de durée, la compétence fiscale en matière de CFE.

i. Le régime financier pérenne applicable à compter de 2021

• À partir de 2021, la métropole du Grand Paris serait bénéficiaire de l'ensemble de la fiscalité économique habituellement attribuée aux EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), y compris la cotisation foncière des entreprises (CFE) – cette dernière étant, en revanche, perçue par les EPT de 2016 à 2020.

Les ressources fiscales⁽³⁾ de la métropole seraient définies dans un nouveau I bis de l'article 1379-0 bis du code général des impôts (**a** du **1^o** du **II** du présent article), ainsi qu'au 1. 2. 4. 1 de l'article 77 de loi de finances initiale pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009, modifiée par le **III** du présent article).

(1) Les EPT sont des EPCI régis par les règles applicables aux syndicats de communes (voir supra).

(2) Cette solution aurait conduit à ce que les communes concernées appartiennent simultanément à deux EPCI à fiscalité propre (la métropole et le territoire), ce que ne permet pas le droit commun (article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales).

(3) S'agissant des autres ressources, la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la métropole du Grand Paris, prévue à l'article L. 5219-8 du code général des collectivités territoriales, ne serait pas modifiée par le présent article. Les ordonnances autorisées au VI devraient, en revanche, préciser et compléter les règles relatives aux concours financiers applicables à la métropole du Grand Paris. Plus généralement, une réforme d'ensemble de la DGF devrait être proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2016.

Un chapitre spécifique à la métropole du Grand Paris serait, en conséquence, introduit dans le code général des impôts (chapitre IV du titre II de la troisième partie du livre I^{er}, prévu au 7^o du **II** du présent article), après le chapitre relatif à la métropole de Lyon.

La métropole du Grand Paris percevrait les recettes fiscales suivantes :

- une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- une part des différentes composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFNB).

Le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) serait fixé par le conseil de la métropole du Grand Paris⁽¹⁾, selon des modalités prévues au 3^o du III de l'article 1609 *nonies C*, au VIII de l'article 1636 B *septies* et au VII de l'article 1636 B *decies* du code général des impôts, dans leur rédaction résultant respectivement du **c** du 2^o, du **b** du 4^o et du **c** du **II** du présent article. En particulier, comme pour la métropole de Lyon, le taux de la CFE voté par le conseil de la métropole du Grand Paris ne pourrait excéder deux fois le taux moyen constaté au niveau national l'année précédente pour l'ensemble des EPCI à FPU. Le sort des exonérations de CFE applicables avant la prise de compétence de la métropole en la matière serait réglé dans un nouveau V de l'article 1639 A *ter* du code général des impôts (**6^o** du **II** du présent article).

La convergence des taux de CFE, déjà entamée pendant la période transitoire⁽²⁾, se poursuivrait à compter de 2021 : le taux de CFE applicable dans chaque commune (membres des EPT et commune de Paris) serait progressivement rapproché d'un **taux unique**, qui serait atteint au plus tard 17 ans⁽³⁾ après la création de la métropole, soit en 2033 – compte tenu des écarts de taux particulièrement marqués caractérisant l'Île-de-France (**c** du **2** du **B** du **X** du présent article)⁽⁴⁾.

(1) À la différence du taux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), fixé par la loi.

(2) Voir infra, ii.

(3) À titre de comparaison, pour un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) de droit commun, la durée maximale de convergence des taux de CFE est fixée à douze années (**c** du 1^o du III de l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts).

(4) Selon le rapport précité de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, « en 2013 les taux les plus faibles sont ceux de Marne La Coquette (12,89 %), celui de Neuilly sur Seine (14,75 %) et celui de Paris (16,52 %). Les taux les plus élevés sont ceux du Blanc-Mesnil (49,34 %) et celui de Champigny-sur-Marne (40,06 %). À titre d'illustration, Courbevoie et Puteaux ont un taux de 18,82 % quand Clichy-sous-Bois et Montfermeil ont un taux de 33,33 % ».

- En revanche, à la différence des EPCI à FPU et de ce que prévoyait la loi du 27 janvier 2014, la métropole ne bénéficierait pas de fiscalité additionnelle sur les impôts acquittés par les ménages (II de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, modifié par le b du 2° du II du présent article).

Les communes membres de la métropole du Grand Paris continueraient donc de percevoir la taxe d'habitation (TH) et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB). Des dispositions spécifiques sont, en conséquence, prévues pour préciser les modalités de fixation des taux de ces impôts dans ces communes, aux articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies* du code général des impôts, modifiés par les 3° et 4° du II du présent article.

- À compter de 2021, les établissements publics territoriaux ne percevraient plus la cotisation foncière des entreprises (CFE), mais continueraient de bénéficier de trois recettes fiscales :

– la *taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)*, en application du nouveau 1° *ter* du 1 du VI de l'article 1379-0 bis du code général des impôts, introduit par le b du 1° du II du présent article. À l'initiative de M. Roger Karoutchi, le Sénat a conditionné la perception de cet impôt par l'EPT à l'exercice de la compétence en matière d'enlèvement des ordures ménagères⁽¹⁾ ;

– la *taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)*, en application du VII de l'article 1379-0 bis du code général des impôts, introduit par le c du 1° du II du présent article. Cette taxe est, en droit commun, perçue par les EPCI⁽²⁾, dès lors qu'ils exercent la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, ce qui, on l'a vu, sera le cas des EPT⁽³⁾ ;

– la *taxe de séjour*, en application du VIII de l'article 1379-0 bis du code général des impôts, introduit par le d du 1° du II du présent article⁽⁴⁾.

(1) Ce qui revient à appliquer la solution de droit commun : les EPCI, qu'ils soient dotés ou non d'une fiscalité propre, sont compétents pour instituer la TEOM dès lors qu'ils bénéficient de la compétence prévue à l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (élimination et traitement des déchets des ménages) et qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages.

(2) Y compris les syndicats de communes, comme le prévoit l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales.

(3) I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, résultant du 7° du I du présent article.

(4) Dans le droit en vigueur, la taxe de séjour peut être instituée par l'organe délibérant d'un EPCI, qu'il soit doté ou non d'une fiscalité propre (article L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales).

NIVEAUX DE PERCEPTION DES PRINCIPALES RESSOURCES FISCALES À COMPTER DE 2021
EN APPLICATION DU PRÉSENT ARTICLE

	Recettes fiscales
Métropole du Grand Paris	CVAE CFE TASCOM IFER TA-TFNB
Territoires	TEOM TCFE Taxe de séjour
Communes membres	TH TFPB TFPNB

Outre ces recettes fiscales, les EPT bénéficieraient de ressources apportées par des « **fonds de compensation des charges territoriales** » (FCCT). Le A du VIII de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (7° du I du présent article) prévoit, en effet, l'institution « au profit de chaque établissement public territorial (...) [d'] un fonds de compensation des charges territoriales dédié à leur financement ».

Ces fonds seraient **alimentés en recettes par les communes**, sous forme de **deux « fractions »** calculées en fonction des produits fiscaux perçus sur les ménages et sur les entreprises.

La raison d'être de ce transfert de ressources des communes vers les EPT a été explicitée par la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique lors des débats au Sénat, le 22 janvier 2015 : « les communes situées dans le périmètre de la métropole du Grand Paris se verront (...) rétrocéder l'intégralité du produit de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties recouvré sur leur territoire. Elles continueront de partager le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties avec les départements. Faute de mécanisme correctif, une telle reconfiguration du panier de ressources fiscales des communes entraînerait un très net surcroît de recettes à leur profit. À l'inverse, les établissements publics territoriaux enregistreraient un *quantum* de recettes fiscales moindre que celui qui est perçu par les EPCI existants au 31 décembre 2015, alors même que le niveau de leurs charges demeurerait important. Cet effet d'aubaine, ou plutôt de bord – pour employer une expression plus élégante –, au profit des communes est corrigé par le biais d'un mécanisme de mutualisation des anciens produits intercommunaux de la fiscalité des ménages au sein des fonds de compensation des charges territoriales. C'est la solution équitable qui a été dégagée dans l'amendement du Gouvernement ».

Ainsi, en application du B du VIII du même article L. 5219-5 :

– une première fraction correspondrait au montant moyen annuel du produit de la **taxe d'habitation (TH)**, de la **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** et de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)** perçu au cours des **cinq années** précédant la création de la métropole du Grand Paris (soit de 2011 à 2015) par les anciens EPCI à fiscalité propre ou, le cas échéant, les communes isolées comprises dans le périmètre de l'EPT considéré ;

– une seconde fraction correspondrait au montant moyen annuel du produit de la **cotisation foncière des entreprises (CFE)** perçu au cours des **trois années** précédant la création de la métropole du Grand Paris (soit de 2013 à 2015) par les communes comprises dans le périmètre de l'EPT considéré.

Le versement de ces deux fractions constituerait une dépense obligatoire des communes. Leur montant pourrait, dans certaines limites ⁽¹⁾, être révisé, après avis d'**une commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT)**, prévue au IX de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, dont la mission serait d'évaluer le coût pour les EPT des compétences exercées en lieu et place des communes et, partant, de fixer le montant annuel des ressources nécessaires à leur financement ⁽²⁾. La révision du montant des fractions nécessiterait des délibérations concordantes du conseil de territoire et du conseil municipal de la commune concernée.

Le montant de chacune des fractions serait actualisé chaque année, par application du taux d'évolution des charges locatives foncières de l'année, prévu à l'article 1518 bis du code général des impôts.

En pratique, les montants en question seraient versés aux EPT, par prélèvement d'un douzième chaque mois du total annuel. Toutefois, un ou plusieurs douzièmes pourraient être versés par anticipation en cas d'insuffisance momentanée des fonds disponibles de l'EPT, après autorisation délivrée par délibérations concordantes du conseil de territoire et des conseils municipaux des communes prises à la majorité qualifiée (soit les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, soit la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population).

À l'inverse, après une autorisation délivrée dans les mêmes formes, la commission locale d'évaluation des charges territoriales pourrait **mettre en**

(1) Fixées aux C et D du VIII du même article L. 5219-5 : pour la première fraction, la révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer la participation de la commune de plus de 15 % du produit moyen annuel de la TH, de la TFPB et de la TFPNB perçu au profit de l'EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2015 sur le territoire de la commune durant les cinq années précédant la création de la métropole ; pour la seconde fraction, la révision ne peut avoir pour effet de minorer ou de majorer la participation de la commune de plus de 50 % de la part de la CFE perçue sur le territoire de la commune en 2015 correspondant à la différence entre le produit de cette imposition perçu au titre de ce même exercice et le même produit perçu en 2013 sur le même territoire.

(2) Une CLECT serait créée par chaque conseil de territoire, qui en déterminerait la composition à la majorité des deux tiers. Elle serait composée de membres des conseils municipaux des communes concernées. Chaque conseil municipal disposerait d'au moins un représentant.

réserve une partie des ressources du fonds de compensation des charges territoriales au bénéfice d'exercices ultérieurs, « en vue de financer la programmation pluriannuelle d'investissements » de l'EPT.

- Par ailleurs, le présent article prévoit le versement par la métropole du Grand Paris d'une « dotation de soutien à l'investissement territorial » (DSIT), qui bénéficierait tant aux établissements publics territoriaux qu'à la commune de Paris.

Cette dotation serait composée de deux fractions, calculées en fonction de l'évolution des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) perçues par la métropole du Grand Paris. Il s'agit, par-là, d' « intéresser » financièrement les EPT et la commune de Paris à la croissance économique métropolitaine.

Le dispositif proposé, prévu au E du VIII de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (7^e du I du présent article), consiste à faire bénéficier les EPT et la commune de Paris, chaque année, de **10 % du dynamisme de la CVAE et de 50 % du dynamisme de la CFE**⁽¹⁾.

Le montant de chacune des deux fractions de cette dotation pourrait être révisé, dans la limite de 15 % du montant légal, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges territoriales (CLECT), par délibérations concordantes du conseil de la métropole et des conseils municipaux des communes concernées.

Le montant de chacune des fractions serait actualisé chaque année, par application du taux d'évolution des charges locatives foncières de l'année, prévu à l'article 1518 bis du code général des impôts et fixé en loi de finances.

Le versement de ces deux fractions constituerait une dépense obligatoire de la métropole du Grand Paris.

- En plus de cette dotation de soutien à l'investissement territorial, le Sénat a, sur proposition de M. Christian Favier, ajouté la création, à compter du 1^{er} janvier 2016, d'un « fonds métropolitain de soutien à l'investissement » (article L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, modifié par le 11^e du I du présent article).

Inspiré des propositions émises, le 8 octobre 2014, par le conseil des élus de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, ce fonds aurait pour objet « de réduire les inégalités territoriales et d'apporter un soutien aux financements d'équipements, notamment dans le cadre de la réalisation des

(1) Par « dynamisme », il faut, en l'occurrence, entendre la différence entre, d'une part, le produit de l'impôt perçu sur le territoire concerné « lors de la prise d'effet au plan fiscal de la métropole du Grand Paris » (soit 2016 pour la CVAE et 2021 pour la CFE) et, d'autre part, le produit de l'impôt, sur le même territoire, une année donnée.

programmes de construction de logements ». Il serait alimenté par une part de la dotation d'intercommunalité de la métropole du Grand Paris, une part d'au moins un tiers de la croissance annuelle du produit de la CVAE perçu par la métropole et par des subventions d'investissement du budget métropolitain. L'utilisation de ses ressources, qui pourraient bénéficier tant aux EPT qu'aux communes, serait décidée, à la majorité qualifiée, par le conseil de la métropole du Grand Paris.

• Conformément au droit commun de l'intercommunalité, les **relations financières entre la métropole du Grand Paris et les communes** seraient marquées par le versement de la première aux secondes d'**attribution de compensation** (AC) obligatoires et d'une **dotation de solidarité communautaire** (DSC) facultative.

L'objet de l'**attribution de compensation** est d'assurer la neutralité financière des transferts de recettes et de charges au niveau métropolitain, en compensant aux communes l'écart entre le montant des recettes fiscales transférées et le montant des charges supportées par la métropole dans l'exercice de ses compétences.

En l'occurrence, seraient applicables les règles habituelles relatives aux attributions de compensation fixées aux IV et V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui prévoient notamment l'intervention d'une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)⁽¹⁾. Le VII de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (**7° du I** du présent article) préciserait néanmoins les modalités de calcul propres à la métropole du Grand Paris et permettrait à cette dernière de moduler le montant de l'attribution de compensation, dans la limite de 15 % du montant légal.

En revanche, à la différence du dispositif résultant de la loi du 27 janvier 2014, le versement aux communes, par la métropole du Grand Paris, d'une **dotation de solidarité communautaire** deviendrait facultatif (VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, inséré par le **d du 2° du II** du présent article ; article L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, résultant du **11° du I** du présent article).

Le cas échéant, cette dotation de solidarité communautaire serait répartie « en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes », tenant compte notamment des écarts de revenu par habitant ou des insuffisances de potentiel fiscal ou financier.

• L'ensemble des relations financières entre la métropole du Grand Paris, les établissements publics territoriaux et les communes devrait faire l'objet d'un **« pacte financier et fiscal »**, adopté par le conseil de la métropole, à la majorité

(1) Chargée des relations financières entre la métropole et les communes membres, il s'agirait d'une commission distincte de chacune de celles chargées des relations financières entre un EPT et les communes membres.

des deux tiers, dans les six mois suivant sa création. Ce pacte pourrait être révisé chaque année dans les mêmes conditions (article L. 5219-11 du code général des collectivités territoriales, résultant du **11°** du **I** du présent article).

Il déterminerait notamment les attributions de compensation (AC) revenant aux communes, préciserait les modalités de révision des dotations de soutien à l'investissement territorial (DSIT) bénéficiant aux EPT et à la commune de Paris et pourrait prévoir le versement aux communes d'une dotation de solidarité communautaire (DSC).

• Prévues au **VIII** du présent article, **des ordonnances**, prises par le Gouvernement dans l'année suivant la promulgation de la loi issue du présent projet, **préciseraient et complèteraient les dispositions qui précédent**.

Ces ordonnances porteraient sur **les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables** applicables à la métropole du Grand Paris, aux EPT et aux communes membres. Il s'agirait notamment de :

– définir les modalités de répartition du produit des **impositions indirectes locales** ;

– compléter les dispositions relatives à **certaines dotations**, telles que la dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE-FDL), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et la garantie individuelle de ressources (DCRTP-FNGIR) ;

– préciser les règles relatives à la cotisation foncière des entreprises (CFE), dans le contexte d'intégration fiscale progressive de la métropole, notamment **les bases minimales de CFE**⁽¹⁾. Ces dernières constituent un enjeu particulier, dans la mesure où le territoire métropolitain compte aujourd'hui de très nombreux contribuables (commerçants, artisans, travailleurs indépendants, professions libérales, etc.) imposés selon le régime de bases minimales de CFE ;

– compléter les règles régissant les **concours financiers de l'État** à la métropole du Grand Paris, en particulier les modalités de calcul du potentiel fiscal et financier des communes et du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale de la métropole ;

– préciser les modalités de calcul et de répartition des « dotations territoriales », c'est-à-dire des divers **flux financiers** entre les différents acteurs du Grand Paris ;

– compléter les dispositions concernant les **transferts de personnels**.

(1) *Lorsque la valeur locative d'un bien immobilier soumis à la CFE est faible, une cotisation forfaitaire minimale est établie à partir d'une base dont le montant est fixé par délibération de la commune ou de l'EPCI concerné.*

ii. Le régime financier transitoire de 2016 à 2020

En vue de favoriser une montée en charge progressive de la métropole du Grand Paris, une période intermédiaire précéderait, jusqu'à 2021, l'application du régime financier précédemment décrit.

Prévu au **X** du présent article, ce régime transitoire dérogerait sur plusieurs points au dispositif applicable à compter de 2021⁽¹⁾.

La principale différence réside dans la **perception par les EPT, à compter de 2016, de la cotisation foncière des entreprises (CFE)**, alors pourtant que ces établissements sont assimilés à des syndicats de communes, c'est-à-dire à des EPCI *sans* fiscalité propre⁽²⁾. En d'autres termes, sans en avoir la qualification juridique expresse, les EPT fonctionneraient *de facto*, de 2016 à 2021, comme des EPCI à fiscalité propre.

En application des **A, B, C, E et F** du **X** du présent article, les EPT seraient compétents pour fixer le taux de la CFE et pour procéder à une harmonisation progressive des écarts de taux au sein de leur territoire⁽³⁾. Comme on l'a déjà signalé, la durée théorique de référence utilisée pour calculer, chaque année, l'écart à réduire afin d'aboutir à un taux unique sur l'ensemble du territoire métropolitain serait de 17 années, à compter de la création de la métropole et des EPT, le 1^{er} janvier 2016.

Entamée au niveau de chacun des EPT, la convergence des taux de CFE aurait ensuite vocation à se poursuivre à l'échelon de la métropole à compter de 2021, date à laquelle la CFE viendrait compléter le panier de recettes fiscales bénéficiant à la métropole du Grand Paris.

D'ici à 2021, la métropole percevrait le reste de la fiscalité économique, en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les communes bénéficieraient de la fiscalité sur les ménages, dans des conditions de liaison des taux des différents impôts précisées au **D** du **X** du présent article.

(1) Techniquement, les dispositions pérennes, prévues au I à V du présent article, seraient directement codifiées et immédiatement applicables – sous réserve des dérogations prévues au X, non codifiées, applicables durant la période 2016-2020.

(2) Les syndicats de communes sont dépourvus de fiscalité propre. Certes, en application de l'article 1609 quater du code général des impôts, l'organe délibérant d'un syndicat peut décider, dans les conditions prévues à l'article L. 5212-20 du code général des collectivités territoriales, de percevoir la taxe d'habitation, les deux taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises en remplacement des contributions budgétaires des communes associées. Ces « contributions fiscalisées » s'apparentent alors à une fiscalité additionnelle à celle des communes. Toutefois, le syndicat ne dispose d'aucun pouvoir fiscal : il ne peut ni voter les taux, ni décider d'exonérations. Les taux additionnels applicables à son profit sont, dans cette hypothèse, déterminés par l'administration fiscale, selon les règles prévues au III de l'article 1636 B octies du code général des impôts.

(3) La commune de Paris, quant à elle, serait également compétente pour percevoir la CFE sur son territoire de 2016 à 2020 (A du X du présent article). Pendant cette période, elle n'est, par définition, pas concernée par le mécanisme de convergence des taux.

NIVEAUX DE PERCEPTION DES PRINCIPALES RESSOURCES FISCALES DE 2016 À 2020
EN APPLICATION DU PRÉSENT ARTICLE

	Recettes fiscales
Métropole du Grand Paris	CVAE TASCOM IFER TA-TFNB
Territoires	CFE TEOM TCFE Taxe de séjour
Communes membres	TH TFPB TFPNB

En conséquence, les flux financiers, précédemment décrits, entre la métropole du Grand Paris, les EPT et les communes présenteraient plusieurs spécificités pendant cette période transitoire.

Comme dans le dispositif pérenne, les EPT bénéficieraient des ressources apportées par les communes au sein des **fonds de compensation des charges territoriales (FCCT)**. Toutefois, dès lors que les EPT percevraient eux-mêmes la CFE, les communes ne verseraient à ces fonds non pas deux fractions, mais **une seule « dotation », calculée en fonction des recettes fiscales perçues sur les ménages**. Chaque fonds recevrait ainsi, de 2016 à 2020, une dotation annuelle correspondant au montant moyen annuel du produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu au cours des cinq années précédant la création de la métropole (**H** du **X** du présent article).

Pour la même raison, la « **dotation de soutien à l'investissement territorial** » (**DSIT**), versée par la métropole du Grand Paris aux EPT et à la commune de Paris, **ne comprendrait qu'une seul part, correspondant à 10 % du dynamisme de la CVAE** (**I** du **X** du présent article).

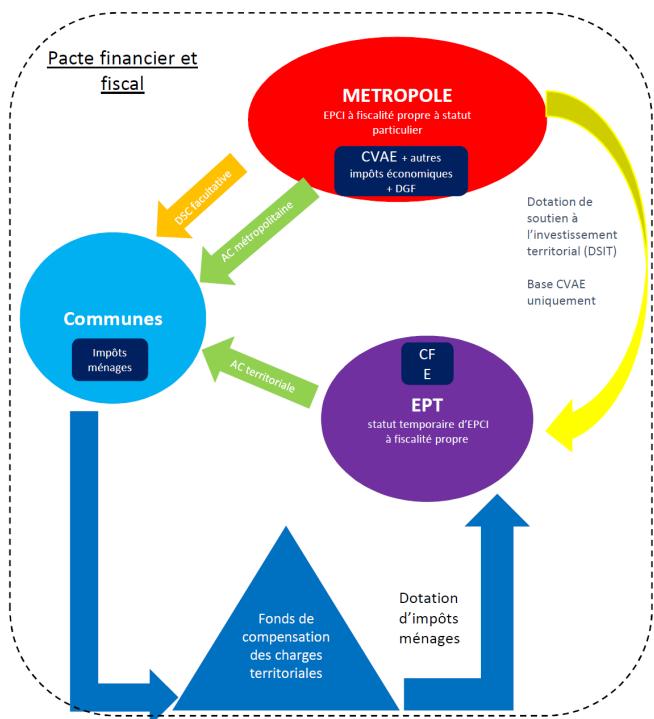
Les mécanismes, déjà décrits, assurant la neutralité financière des recettes et des charges transférées des communes vers la métropole seraient applicables. Les règles relatives aux **attribution de compensation (AC)** bénéficiant aux communes et aux **commissions locales d'évaluation des charges territoriales (CLECT)** seraient précisées, pour la période allant de 2016 à 2020, au **1** du **G** et au **J** du **X** du présent article. Le versement d'une dotation de solidarité communautaire (**DSC**) aux communes demeurerait facultatif.

Par ailleurs, dès lors que les EPT fonctionneraient *de facto*, jusqu'à 2021, comme des EPCI à fiscalité propre, **un mécanisme spécifique d'attribution de compensation (AC)** serait prévu, afin de régir leurs relations financières avec les communes membres. Ce dispositif, prévu au **2** du **G** du **X** du présent article, ne

s'appliquerait plus à compter de 2021. Pendant la période transitoire, ces **attribution de compensation « territoriales »** s'ajouteraient donc aux attributions de compensation « métropolitaines ».

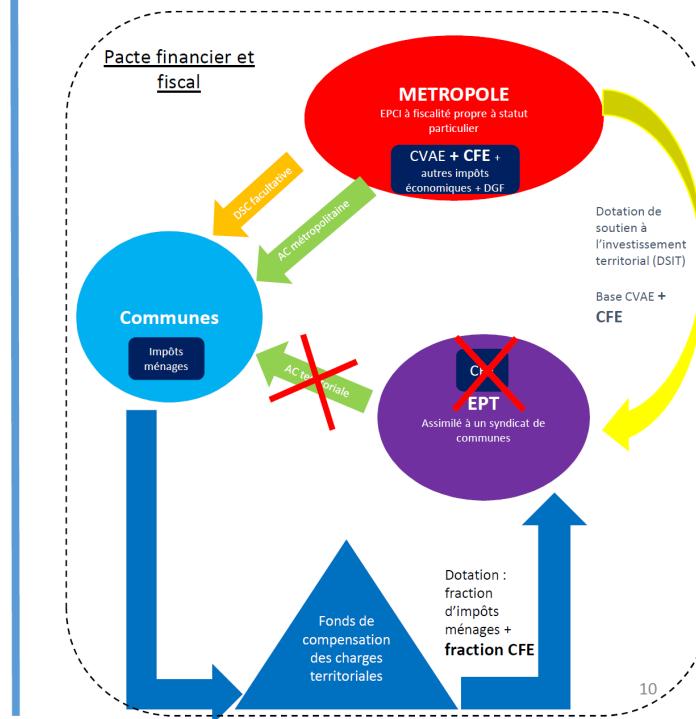
Le schéma présenté page suivante, établi par la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, récapitule ces différents flux financiers, de 2016 à 2020, puis à compter de 2021.

Signalons, enfin, que le **XI** du présent article prévoit la remise d'un **rapport** du Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2019, dressant le bilan des quatre premières années de fonctionnement de la métropole du Grand Paris et comportant des propositions.



FLUX FINANCIERS DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

A compter de 2021



5. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a adopté 64 amendements au présent article.

En dehors des améliorations rédactionnelles et des corrections d'erreurs de références juridiques, les principales modifications sont les suivantes :

– à l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé la **réouverture** – adoptée par le Sénat contre l'avis du Gouvernement – du **délai d'adhésion** à la métropole du Grand Paris – en l'espèce, dans les deux mois suivant la promulgation de la présente loi – au profit des **communes limitrophes du périmètre obligatoire** de ladite métropole (3[°] et 4[°] du I de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales résultant des **a)** et **b)** du 3[°] du I du présent article) ;

– sur proposition du Gouvernement, la Commission a ramené de **deux à un mois, à compter de la promulgation de la présente loi, le délai d'adhésion à la métropole du Grand Paris** au profit des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 et dans le périmètre duquel se trouvent des **infrastructures aéroportuaires** (5[°] du I de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales résultant du **c)** du 3[°] du I du présent article) ;

– la Commission, également sur l'initiative du Gouvernement, a adopté un amendement supprimant la **faculté reconnue par le Sénat à la métropole du Grand Paris de se substituer à ses communes membres** au sein d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de la **compétence numérique** (c) du 1[°] du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales résultant du **f) du 3[°] du I** du présent article) ;

– en revanche, un amendement du Gouvernement, adopté par la Commission, a transféré à la métropole du Grand Paris l'exercice de plein droit, à compter du 1^{er} janvier 2017, des compétences en matière de concession de la **distribution publique d'électricité et de gaz** ainsi que de celles en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de **réseaux de chaleur ou de froid urbains**. À l'instar du dispositif prévu pour les métropoles de droit commun, l'application du mécanisme de représentation-substitution permettra à la métropole du Grand Paris de se substituer à ses communes membres au sein des syndicats d'électricité et de gaz (5[°] du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par le **j) bis** du 3[°] du I du présent article) ;

**COMPÉTENCES PROPRES DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS AUX TERMES DU II DE
L'ARTICLE L. 5219-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	En application du présent article (dans sa version adoptée par la commission des Lois)
1° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :	
<p>a) Élaboration du schéma de cohérence territoriale et des schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, élaborés dans les conditions prévues au IV du présent article ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ;</p> <p>b) Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code.</p>	<p>a) Élaboration du schéma de cohérence territoriale et des schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, élaborés dans les conditions prévues au IV du présent article ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ;</p> <p>b) Élaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement numérique dans les conditions prévues aux premier et troisième alinéas de l'article L. 1425-2. La métropole du Grand Paris et les personnes publiques ayant établi des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés au même article L. 1425-2 se coordonnent afin d'élaborer une stratégie d'aménagement numérique cohérente de leur territoire commun ;</p>
2° En matière de politique locale de l'habitat :	
<p>a) Programme local de l'habitat ou document en tenant lieu ;</p> <p>b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;</p> <p>c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.</p>	<p>c) Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;</p>
3° En matière de politique de la ville :	Abrogé
<p>a) Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;</p> <p>b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</p> <p>c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.</p>	

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	En application du présent article (dans sa version adoptée par la commission des Lois)
4° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :	
<i>a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ;</i>	
<i>b) Actions de développement économique d'intérêt métropolitain ;</i>	
<i>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;</i>	<i>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension nationale ou internationale ;</i>
<i>d) Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire.</i>	
5° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :	
<i>a) Lutte contre la pollution de l'air ;</i>	
<i>b) Lutte contre les nuisances sonores ;</i>	
<i>c) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;</i>	
<i>d) Élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;</i>	
<i>e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7 du même code.</i>	<i>e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7 du même code ;</i>
	<i>f) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;</i>
	<i>g) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.</i>
	Les compétences mentionnées au <i>f</i> et <i>g</i> du 5° du présent II sont exercées de plein droit par la métropole du Grand Paris à compter du 1 ^{er} janvier 2017.
	Les dispositions prévues au VI de l'article L. 5219-7 s'appliquent lorsque la métropole du Grand Paris est incluse dans le périmètre d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour la compétence définie au <i>f</i> du 5° du présent II. Les statuts de ces syndicats doivent être mis en conformité au 1 ^{er} août 2017.

– en conséquence, la compétence transitoire des établissements publics territoriaux (EPT) en matière de concession de la distribution publique d'électricité a été supprimée (3° du I de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par le 7° du I du présent article) ;

– le Commission a adopté deux amendements du Gouvernement rendant indissociable la délégation par l'État à la métropole du Grand Paris des compétences en matière de droit au logement opposable, d'une part, ainsi que de veille sociale, d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement au logement, d'autre part, ces compétences relevant toutes d'une même politique publique

visant à assurer l'accueil des personnes défavorisées (VI et VII de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, modifiés par les *n*) et *o*) du 3° du I du présent article) ;

– à l'initiative du Gouvernement, votre Commission a **supprimé les dispositions permettant à la métropole de déléguer aux établissements publics territoriaux la plupart de ses compétences** (article L. 5219-6 du code général des collectivités territoriales, résultant du 8° du I du présent article, dans sa rédaction issue du Sénat) ;

– la Commission a adopté un amendement de votre rapporteur précisant que les modalités de transfert et de mise à disposition des services et des personnels liés à la création des établissements publics territoriaux (EPT) et à la nouvelle répartition de compétences entre ces derniers et la métropole du Grand Paris n'ont pas vocation à s'appliquer aux administrations parisiennes, dont le transfert de services et de personnels est régi par des dispositions spécifiques à l'article 13 de la loi du 27 janvier 2014 (article L. 5219-10 du code général des collectivités territoriales, tel que réécrit par le 10° du I du présent article) ;

– sur proposition du Gouvernement, votre commission des Lois a **supprimé la règle selon laquelle les présidents des conseils de territoire sont, de droit, vice-présidents du conseil de la métropole** (dernier alinéa de l'actuel article L. 5219-2 du code général des collectivités territoriales). Cette règle pouvait se concevoir dans le cadre de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014, aux termes de laquelle les territoires ne disposaient d'aucune personnalité juridique. Dès lors que ces territoires sont désormais érigés en EPCI, cette vice-présidence de droit se justifie moins. Il s'agit également d'éviter que ne s'instaure une forme de tutelle entre la métropole et les établissements publics territoriaux ;

– à l'initiative du Gouvernement, **le champ des possibles bénéficiaires de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) a été étendu aux communes membres de la métropole**. Une partie de cette dotation, représentative du dynamisme de la fiscalité économique perçue par la métropole⁽¹⁾, pourrait ainsi être versée, non pas seulement aux établissements publics territoriaux et à la commune de Paris, mais aussi à d'autres communes membres, à la condition qu'elles « réalisent ou gèrent un ou plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et [qu'elles] supportent, de ce fait, des charges importantes au regard de leurs ressources ». Ce versement, décidé par le conseil de la métropole, pourrait intervenir tant pendant la période transitoire allant de 2016 à 2020⁽²⁾ qu'à compter de 2021 (I du X du présent article ; E du VIII de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, résultant du 7° du I du présent article). Cette quote-part versée aux communes vise à « réduire les inégalités territoriales et à apporter un soutien au financement

(1) C'est-à-dire de la croissance du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

(2) Phase pendant laquelle le calcul de la dotation serait effectué en fonction de la seule cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

d'équipements, notamment dans le cadre de la réalisation de programmes de construction de logements » (article L. 5219-12 du même code, modifié par le 11^e du I du présent article). Ce dispositif se substitue au « fonds métropolitain de soutien l'investissement » prévu dans le texte adopté par le Sénat.

COMPÉTENCES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Compétences des « territoires » en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Compétences des « établissements publics territoriaux » en application du présent article (dans sa version adoptée par la commission des Lois)
En matière d'aménagement de l'espace :	
Élaboration de plans de territoire (plans de secteur), dans le cadre d'un plan local (PLU) d'urbanisme métropolitain	Élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) intercommunal, dans le cadre d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain
Compétences transférées par la métropole, sauf : – approbation du plan local d'urbanisme – définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain – constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain – prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble – détermination des secteurs d'aménagement d'intérêt métropolitain	–
En matière de politique locale de l'habitat :	
Administration des offices publics de l'habitat (OPH), par délégation de la métropole Avis sur le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement	Administration des offices publics de l'habitat (OPH), à compter de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ou au plus tard le 31 décembre 2017 Avis sur le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
Compétence transférées par la métropole, sauf : – élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement – schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre	
En matière de politique de la ville :	
Compétences transférées de droit par la métropole : – élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville – animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance – programmes d'actions définis dans le contrat de ville	Compétences propres : – élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville – animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance – programmes d'actions définis dans le contrat de ville
En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :	

Compétences des « territoires » en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Compétences des « établissements publics territoriaux » en application du présent article (dans sa version adoptée par la commission des Lois)
—	Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial
En matière d'environnement et d'énergie :	
Compétence transférées par la métropole, sauf : – élaboration des plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat – actions de maîtrise de l'énergie – élaboration du plan climat-énergie territorial – lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores	—
En matière d'action sociale :	
—	Action sociale d'intérêt territorial
Autres compétences :	
—	Compétences de la métropole non reconnues d'intérêt métropolitain Compétences reprises des EPCI à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015

*

* * *

La Commission adopte l'amendement de correction, CL917, du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL918 du rapporteur.

M. le rapporteur. Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a souhaité rouvrir aux communes limitrophes du périmètre obligatoire les délais d'adhésion à la métropole du Grand Paris (MGP). Le présent amendement tend à revenir à la rédaction initiale.

M Patrick Devedjian. Cette disposition a été adoptée par le Sénat en pleine conformité avec les engagements du Gouvernement et de la ministre en particulier. J'ai là une lettre adressée par vous-même, madame Lebranchu, le 4 juillet 2014, à M. Thomas Joly, maire de Verrières-le-Buisson, conseiller général, vice-président de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, dans laquelle vous indiquez « qu'un délai supplémentaire de deux mois maximum pouvait être accordé » aux conseils municipaux des communes de la grande couronne, limitrophes de petite couronne, pour délibérer de leur intégration à la métropole du Grand Paris, et que « la date du 30 septembre 2014 pourra ainsi être repoussée jusqu'à fin novembre. » Vous précisez également, pour faciliter la réalisation de l'objectif « de renforcer la coopération intercommunale dans toute

l'Île-de-France avec des établissements publics à fiscalité propre de plus de 200 000 habitants dans l'unité urbaine de Paris », que « le schéma régional de coopération intercommunale pourra être arrêté à une date également repoussée de deux mois, soit au plus tard le 30 avril 2015. » Je tiens cette lettre à votre disposition.

Le Gouvernement n'a jamais respecté cet engagement pris auprès de quelques maires de communes limitrophes de la métropole. Ceux-ci ont été induits en erreur. C'est pour réparer cet « oubli » que cette disposition a été adoptée par le Sénat et qu'elle est soutenue devant l'Assemblée nationale.

M. Patrick Ollier. Il faut faire preuve de pragmatisme dans la construction de la métropole. On ne peut pas fermer brutalement la porte aux communes limitrophes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sans leur laisser un peu de temps pour décider s'ils souhaitent la rejoindre. C'est une question de confiance et de dialogue entre les communes, et cela se construit dans le temps. Tant que la structure n'est pas créée, on peut difficilement leur demander de se déterminer. Leur laisser deux mois de réflexion supplémentaires permettrait d'éviter que le fonctionnement du système de collaboration soit totalement compromis. Il faut, madame Lebranchu, laisser un peu de temps au temps.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique. Très peu de demandes ont été exprimées ; je me souviens d'en avoir reçu une de Mme Péresse. Lors de la première discussion, c'est-à-dire avant l'été et la lettre, avec l'accord du Premier ministre, nous avions dit oui au report jusqu'à fin novembre 2014. Au mois d'octobre dernier, à l'occasion de la discussion de la loi relative à la délimitation des régions, le Sénat a supprimé la disposition, ne la maintenant – avec difficulté d'ailleurs, en raison du débat sur la validité rétroactive – que pour le seul cas des aéroports. Les communes visées étaient essentiellement Paray-Vieille-Poste et Athis-Mons, la seule commune voisine de Roissy à avoir été citée étant Chelles. Je vous rappelle que deux de ces communes s'étaient prononcées avant la date fatidique, avant même que la communauté d'agglomération du Plateau de Saclay (CAPS) n'en saisisse l'occasion. C'est la raison pour laquelle nous avons maintenu la restriction, qui avait été qualifiée, lors de la discussion de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM », de disposition anti « tache d'huile ». Comment justifier la validation rétroactive ici plutôt que là, et pour combien de temps ? En retenant les seuls aéroports, je me suis rangée à la sagesse des sénateurs, à la demande de Paris métropole et à celle du Premier ministre. Qu'on ne vienne pas nous reprocher un manque de clarté dans ce débat ! Cela dit, le Gouvernement peut retirer son amendement CL721 au profit de celui du rapporteur.

M. Patrick Ollier. Plus que de clarté, il y a là un problème de démocratie, de construction dans le temps. Pour ces communes limitrophes de la métropole, il ne faut pas craindre un effet tache d'huile mais bien de seuil au regard de leur

développement économique et culturel. Si elles souhaitent rejoindre la métropole, pourquoi les en empêcher ? Il faut de la souplesse, pas un mur de Berlin infranchissable !

Mme La ministre. Le Gouvernement s'était engagé, et cela a été confirmé par l'actuel Premier ministre, devant cette métropole qui faisait peur, à fournir les outils de développement nécessaires aux collectivités importantes telles Saclay ou Roissy, que la métropole aurait pu souhaiter absorber. C'est pour elles une question d'équilibre. Revenir sur la restriction reviendrait à remettre en cause cet engagement aussi.

M. Sylvain Berrios. Ce qui est à l'origine de ce débat, madame la ministre, c'est que, de bonne foi, sur vos instructions, des communes se sont calées sur un calendrier qui a été modifié par la suite. C'était le cas de la commune évoqué par M. Devedjian et c'est aussi celui de Chelles, dont le maire s'était exactement conformé à la procédure que lui avait indiquée le préfet. C'est ce revirement des instructions qui pose problème et qui met en fureur Patrick Devedjian.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements identiques CL580 de Mme Nathalie Appéré et CL721 du Gouvernement ainsi que les amendements CL304, CL305 et CL306 de M. Patrick Ollier tombent.

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL727 du Gouvernement et CL307 de M. Patrick Ollier.

Mme la ministre. Il s'agit de rétablir le délai d'un mois laissé aux communes membres d'EPCI accueillant des établissements aéroportuaires pour se prononcer sur leur adhésion à la métropole du Grand Paris puisque, en accord avec un certain nombre d'intervenants, il a été décidé que la plateforme d'Orly ne serait pas coupée en deux entre la communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne (CALPE) et le reste du territoire.

M. Patrick Ollier. Compte tenu des conséquences de tels rapprochements, il semble plus raisonnable de laisser deux mois aux communes pour prendre leur décision.

Mme la ministre. Nous pouvons procéder à des ajustements à la marge, en fonction du calendrier de discussion du projet de loi. Un délai d'un mois semble suffisant pour les principaux intéressés, mais nous allons recon siderer la question avant le passage en séance.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL727 et défavorable au CL307.

M Patrick Devedjian. Les délais sont extrêmement courts pour une procédure d'adhésion aussi complexe. Ainsi, la communauté d'agglomération d'Europ'Essonne, qui a une toute petite partie de l'accès à l'aéroport d'Orly et qui aura donc à se déterminer, risque de ne pas en avoir le temps alors même qu'elle est favorable au rattachement. Je suis d'autant plus à l'aise pour défendre cet amendement légitime qu'il émane de collectivités de gauche.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. N'oublions pas non plus que la mobilisation devra aussi tenir dans ce délai. Certaines communes risquent d'avoir du mal à persuader les autres de se rallier.

M. Romain Colas. Le Gouvernement propose d'allonger le délai. Je connais bien le territoire concerné, dont je précise qu'il est dirigé par une équipe de droite. Toutes les communes de la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne se tiennent prêtes à délibérer le plus rapidement possible pour adhérer à la métropole. Elles auront d'ailleurs l'occasion de l'exprimer demain devant le préfet de région, à l'occasion de la réunion de la commission régionale de coopération intercommunale. Le président de la communauté d'agglomération Europ'Essonne a signé avec nous un amendement au schéma régional de coopération intercommunale pour fusionner avec le plateau de Saclay. Selon le choix de ses élus, cette intercommunalité n'a pas vocation à rejoindre la métropole.

La Commission adopte l'amendement CL727.

En conséquence, l'amendement CL307 tombe.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL376 de M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Nous proposons d'alléger les conditions d'adhésion à la métropole du Grand Paris en recourant à la majorité simple, le régime de la majorité qualifiée, bien connu dans le monde rural, étant extrêmement compliqué.

M. le rapporteur. Le passage d'une intercommunalité à l'autre des équipements situés sur ce type de territoire risque de déséquilibrer totalement ledit territoire. La décision doit en être prise dans le consensus, et la formule la plus propice demeure la majorité qualifiée.

Je suis défavorable à cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CL308 de M. Patrick Ollier et CL454 de M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Ollier. C'est un peu lapidaire de dire que, compte tenu du volume des communes, il faut compliquer les choses par une majorité qualifiée.

La démocratie doit permettre à la majorité simple de pouvoir décider. C'est bien une question de démocratie qui nous oppose.

M Patrick Devedjian. Veut-on permettre aux villes riveraines de l'aéroport d'Orly, qui ont un intérêt métropolitain évident du fait de ce dernier, d'entrer dans la métropole ou veut-on les en empêcher ? C'est là la seule question.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dans toutes les intercommunalités – et la métropole du Grand Paris en est une –, les décisions relatives au périmètre ou à l'entrée et à la sortie d'une collectivité sont prises à la majorité qualifiée. C'est là l'occasion d'une harmonisation avec le droit commun.

La Commission rejette les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CL613 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Il est proposé de créer un dispositif volontaire d'adhésion des EPCI limitrophes à la métropole, par le biais d'une clause de revoyure après chaque élection municipale. Des compétences importantes sont dévolues à la métropole, qui ont leur place dans le débat municipal ; mais comment cela pourrait-il être le cas si les communes ne peuvent choisir d'adhérer ? Ce dispositif serait, par ailleurs, vertueux puisqu'il inciterait la métropole à entretenir de bonnes relations avec ses voisines dans la perspective de la prochaine élection municipale.

M. Jean-Yves Le Bouillonc. Je suis contre cet amendement. Nous croyons à la métropole pérenne, légitime au regard de ses compétences et de son territoire. Notre groupe admet que l'objectif d'intégration tel qu'issu des travaux de la mission de préfiguration ne pourra pas être atteint, et c'est avec amertume que ceux, dont je fais partie, qui ont échafaudé une autre hypothèse il y a dix ans, laissent cette tâche aux générations futures. Dès lors que nous avons accepté la construction issue de l'intelligence collective et fondée sur la réalité telle qu'elle était, il ne faut rien inscrire dans la loi qui puisse nier la pertinence de la métropole. Toute collectivité, tout territoire qui rentre dans la métropole devient partie intégrante de l'entité métropole. Revisiter cette réalité tous les six ans empêcherait cette dernière de s'inscrire dans la permanence que nous recherchons, même si cette intention n'est pas également partagée par tous.

Je n'ose penser aux conséquences en termes de compétences ou de fiscalité. Pendant des années, ces enjeux nous ont occupés, tout cela pour qu'on puisse dire tous les six ans : « je viens » ou « je pars » ? C'est invraisemblable ! Toute légitime qu'elle soit, une majorité municipale ne peut pas porter atteinte aux dispositifs constitutionnels qui régissent les collectivités territoriales. Nous refusons de voir inscrire dans la loi des dispositions qui constitueraient une menace permanente pour le territoire métropolitain. C'est pourquoi nous rejeterons toute proposition, telle cette clause de revoyure, susceptible de remettre en cause l'équilibre auquel sont parvenus la mission de figuration et les pouvoirs

publics. Et nous démontrerons, dès le mois de janvier 2016, la pertinence de cette construction-là.

Mme la ministre. Le temps du lissage est très long. Si vous faites entrer des communes tous les six ans, tout sera à reprendre, par exemple au regard des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE). Votre proposition ne peut pas s'inscrire dans le montage tel qu'il est proposé, car elle va à l'encontre du lissage sur une longue période.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Les obstacles que vous évoquez peuvent être surmontés. Il existe d'ailleurs des cas d'intercommunalités ayant connu des additions successives. Les arguments de M. Le Bouillonnec apportent de l'eau à mon moulin : la clause de revoyure est faite pour entrer, pas pour quitter. La métropole, c'est un processus progressif, dans lequel les uns et les autres se trouvent des stades différents. C'est parce que nous croyons en son attractivité que nous voulons réservé à des communes qui seraient passées à côté, la possibilité de s'y agréger.

M. Sylvain Berrios. J'avoue mal comprendre les arguments de M. Le Bouillonnec. Les élus des syndicats de communes ont intégré le fait métropolitain et la définition de son territoire. N'y a-t-il pas toutefois quelque arrogance à vouloir en fixer le périmètre *ad vitam aeternam*, en excluant l'idée de jamais y intégrer d'autres communes limitrophes ? Qui peut aujourd'hui savoir s'il ne faudra pas procéder à des aménagements à la marge ? Cette clause de revoyure ne menace en rien d'amputer le futur territoire métropolitain ; elle ne peut, au contraire, que l'enrichir. Je ne comprends pourquoi nous devons avoir une vision figée.

M Patrick Devedjian. Cette discussion m'amuse beaucoup, car la majorité future fera ce qu'elle voudra : si elle veut une clause de revoyure, il y en aura une.

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

Elle en vient à l'amendement CL724 du Gouvernement.

Mme la ministre. Le Gouvernement propose de supprimer l'application du mécanisme de représentation-substitution obligatoire, qui n'est pas adapté à toutes les compétences des intercommunalités. Cela reviendrait à ce qu'elles n'en exercent aucune directement, toutes les compétences allant aux syndicats intercommunaux. Une telle situation serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Ce mécanisme peut toutefois être conservé pour des enjeux de très grande échelle, comme la distribution publique d'électricité ou la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). Tel n'est pas le cas du

numérique, qui peut se régler à différents niveaux selon la densité de la population.

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

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL614 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.

M. Philippe Goujon. L'activité du tourisme dans la zone du Grand Paris revêt une dimension nationale et internationale. Le morcellement actuel de cette compétence nuit à l'efficacité des politiques menées. Il est donc proposé son transfert à la métropole du Grand Paris.

M. le rapporteur. La métropole est d'ores et déjà compétente, aux termes de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité touristique. L'objectif étant, conformément au principe de subsidiarité, de lui confier les seules compétences stratégiques, il n'y pas lieu de lui confier l'intégralité de la compétence en matière de promotion du tourisme et de création d'offices du tourisme.

Mme la ministre. M. Devedjian s'est plaint de ce que la métropole du Grand Paris n'avait pas assez de compétences. La démarche suggérée par l'amendement participe d'une logique de clarification ; je m'en remets à la sagesse de la Commission.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Il existe aujourd'hui une multitude d'offices de tourisme, dont le moindre n'est pas celui de Paris ni celui de la région. Il y a là une énorme perte d'énergie pour ne mentionner que celle-là. Ce serait un premier pas vers la simplification, car il y aura toujours des problèmes de recouvrement entre les deux collectivités. Commencer par tout regrouper au sein de la métropole permettra, au fil du temps, de résoudre les problèmes causés par cette situation. C'est donc là une bonne idée.

Mme la ministre. Comme j'aurais apprécié votre présence lors du débat équivalent au sujet de l'intercommunalité, quand toute votre formation faisait bloc contre moi pour conserver à chaque acteur ses compétences ! Ce sera donc avec grand plaisir que nous accueillerons votre soutien lorsque nous reviendrons sur ce sujet en séance.

M. Michel Piron. Je souhaiterais que la question de la compétence touristique soit examinée en lien avec celle des compétences régionales, intercommunales et communales. Cela donnerait un éclairage général tout en permettant la prise en compte des particularités de la région Île-de-France et, singulièrement, de la région parisienne.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL738 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements CL1044 et CL1045 de M. Denis Baupin.

Mme la ministre. Si j'en crois la masse du courrier reçu, cet amendement va résoudre un vrai problème. Il tend à attribuer les compétences en matière de concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, ainsi que de réseaux de chaleur et de froid urbains, directement à la métropole du Grand Paris, à compter du 1^{er} janvier 2017, sans passer par l'étape d'un transfert transitoire aux établissements publics territoriaux. Initialement, en effet, les territoires devaient devenir compétents au 1^{er} janvier 2016 et la métropole au 1^{er} janvier 2018.

Le Gouvernement a entendu la demande du Sénat qui souhaitait éviter un double transfert. Il en est de même pour celle du président Brottes de la commission des Affaires économiques de faire en sorte que la compétence d'autorité concédante pour l'électricité s'opère, comme pour les autres métropoles, dans le cadre d'un mécanisme classique de représentation-substitution ne remettant pas en cause les syndicats qui assurent une solidarité entre la métropole et les départements limitrophes, tel le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France (SIGEIF). Bien évidemment, le monopole d'ERDF sur la distribution de l'électricité n'est pas remis en cause. Il n'est pas question de créer une régie indépendante en dehors du système actuel. Nous travaillerons avec le président Brottes pour préciser la rédaction avant le passage en séance.

M. Denis Baupin. Cette question des transferts de compétences pour les réseaux d'électricité et de gaz qui sont gérés par des syndicats mixtes depuis de nombreuses années est très complexe. Par le passé, j'ai défendu des amendements favorables à la métropolisation ; aujourd'hui, je suis beaucoup plus prudent s'agissant de la capacité des métropoles à assumer ces transferts, alors que les délégations n'ont pas toutes les mêmes échéances. La situation est encore complexifiée par l'obligation d'avoir un déléataire, GRDF d'un côté, ERDF de l'autre, sachant que, pour ce dernier, les réseaux, propriétés des collectivités, sont inscrits au bilan de la société.

J'entends, madame la ministre, que les syndicats mixtes ne seraient pas supprimés mais qu'il y aurait substitution. Mon sous-amendement CL1045 a pour objet de préciser dans quelles conditions cette substitution fonctionnerait, sans qu'il y ait démantèlement des syndicats mixtes qui ont aujourd'hui la compétence juridique et surtout le savoir-faire.

Par ailleurs, les alinéas 62 et 64 à 68 sont également relatifs aux syndicats mixtes. Il faudra s'assurer, si l'amendement CL738 du Gouvernement est adopté, qu'ils seront bien supprimés.

Pour ce qui est du sous-amendement CL1044, il tend à préciser qu'il y a bien deux concessions, l'une obligatoire, l'autre facultative, et des syndicats qui n'ont pas le même périmètre selon les domaines concernés.

M. le rapporteur. Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement et laisse à Mme la ministre le soin de se prononcer sur les sous-amendements. J'indique à M. Baupin que la loi MAPTAM, pour les métropoles de droit commun, use du terme de concession au singulier alors même qu'il y en a plusieurs. Il s'agit d'un terme générique, le pluriel n'apporte rien en droit.

M. Jean-Jacques Guillet. Les syndicats constituent des outils indispensables à la transition énergétique, sujet sur lequel j'ai récemment rédigé un rapport avec M. François de Rugy. Contrairement à ce que vous dites, madame la ministre, l'amendement du Gouvernement va supprimer la réalité des syndicats. La représentation-substitution peut s'appliquer sans problème lorsque les syndicats recouvrent l'essentiel du territoire de la métropole. C'est le cas à Lyon, par exemple, avec le syndicat intercommunal de gestion des énergies de la région lyonnaise.

Ici, par contre, trois concessions complètement différentes sont en présence : la ville de Paris, qui constitue la plus importante concession de France en matière d'électricité et de gaz ; le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), qui est la concession principale du territoire métropolitain ; le SIGEIF, déjà cité, à l'origine essentiellement concerné par le gaz et, depuis 1994, par l'électricité. Les quatre-vingts communes approvisionnées en électricité par le SIPPEREC appartiennent toutes à la métropole. Le mécanisme de représentation-substitution n'étant actuellement mis en œuvre nulle part, comment imaginer que la métropole, se substituant aux quatre-vingts communes concernées, ne remplace *ipso facto* le syndicat ? Cela impliquerait que celui-ci n'aurait plus la possibilité d'être l'acteur de la transition énergétique que j'évoquais.

Le problème est différent en ce qui concerne le gaz qui n'a pas, contrairement à l'électricité, une obligation de service universel. Il a, par ailleurs, dans le contexte de la transition énergétique, des vertus dont l'électricité est dépourvue.

Les dispositions combinées de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, confient aux syndicats d'énergie la maîtrise d'ouvrage, en particulier des travaux d'enfouissement. À Paris, ils sont terminés depuis longtemps, mais ce n'est pas le cas en périphérie. Le texte proposé reviendrait, faisant disparaître les syndicats, à confier la maîtrise d'ouvrage de ces travaux à la métropole, ce qui poserait un problème évident de proximité, mais aussi de convention. Ces travaux d'enfouissement sont, en effet, conduits par convention entre le syndicat concerné, ERDF, la commune, la plupart du temps la communauté d'agglomération compétente en matière d'éclairage public, et France Télécom et Orange. Ainsi, la métropole s'ajoutera au dispositif ou s'y substituerait ; dans les deux cas, cela serait problématique.

En ce qui concerne le gaz, au mois de décembre dernier, le SIGEIF a passé, avec la ville de Paris, La Poste et GRDF, une convention pour l'installation d'un réseau de stations de distribution de gaz naturel principalement destinées aux véhicules de La Poste. L'investissement correspondant pour dix stations est de 10 millions d'euros. La chose est tout simplement irréalisable au 1^{er} août 2017. En adoptant l'amendement, nous ne remplirions pas une obligation, qui n'est pas que morale, envers la transition énergétique. Je ne pourrai que le regretter.

M. Sylvain Berrios. Des réseaux de chaleur alimentés par géothermie sont souvent conçus entre quelques communes susceptibles de se rassembler en syndicat. Ceux-ci seraient-ils concernés par la disposition ? Si tel était le cas, il est à craindre que, placés sous la coupe d'une tutelle éloignée, ces microprojets, qui fonctionnent, perdraient en performance.

Mme la ministre. Nous avons sur le sujet la même position. Nous voulions être clairs ; manifestement, la rédaction vous pose des questions et pourtant elle vous donne satisfaction. Elle résulte des rencontres que j'ai eues avec tous les représentants des syndicats. À ce stade, je m'engage à examiner de près la rédaction avant la séance et à corriger des fautes, s'il s'en trouve. La question de l'enfouissement des réseaux est la même qu'elle concerne les métropoles, les grandes communautés d'agglomérations ou les petites.

S'agissant des sous-amendements de M. Baupin, je ne peux donner un avis favorable à cet instant. Je pense qu'ils sont satisfaits, mais je m'engage à le vérifier.

M. Denis Baupin. Je ne suis pas plus certain de la rédaction de mon sous-amendement CL1045 que Mme la ministre ne l'est de celle de son amendement. Mais j'ai consulté des juristes et je l'invite à considérer attentivement leur travail.

Par ailleurs, une proposition faite en commission des Affaires économiques consiste à confier à la métropole, non pas la gestion directe des réseaux, mais la coordination des investissements, aujourd'hui dévolue aux départements. Puisque ceux-ci seront absorbés dans la métropole, lui confier cette compétence lui conférerait un rôle effectif dans le domaine de la politique énergétique, sans pour autant risquer de démanteler les syndicats mixtes existants.

M. Jean-Jacques Guillet. La maire de Paris et les deux syndicats ont demandé au préfet de région d'organiser une conférence réunissant l'ensemble des collectivités correspondant au futur territoire métropolitain.

La Commission rejette successivement les sous-amendements CL1044 et CL1045.

Puis elle adopte l'amendement CL738.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette les amendements CL372 et CL373 de M. Denis Baupin.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL919 à CL922 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CL347 de M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. L'amendement CL347 vise à ramener la date de signature des délégations entre l'État et la métropole sur le logement au 1^{er} janvier 2017.

M. le rapporteur. Deux amendements du Gouvernement satisferont au moins partiellement le vôtre, monsieur Goldberg. Je vous invite à le retirer.

Mme la ministre. Les amendements CL755 et CL726 du Gouvernement répondent, en effet, à la préoccupation justifiée de M. Goldberg. D'ailleurs, selon la fondation bien connue qui publie aujourd'hui son rapport, l'échelon métropolitain est le bon. Toutefois, son amendement est contraire aux dispositions relatives aux délégations de compétences applicables aux établissements publics intercommunaux, lesquelles conditionnent la délégation à un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire. Cela ne peut fonctionner que si le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) est adopté à la fin de 2016 au plus tard.

Compte tenu de ces éléments, je vous demande, monsieur Goldberg, de bien vouloir retirer votre amendement au profit des deux amendements du Gouvernement

M. Daniel Goldberg. Je retire mon amendement.

Je rappelle que la date à laquelle la métropole serait en mesure de faire valider son PMHH a fait l'objet d'un débat lors de l'examen de la loi MAPTAM. Pour gagner du temps, il avait même été suggéré de demander au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'écrire une préfiguration du PMHH, en attendant que la métropole soit pleinement opérationnelle.

L'amendement CL347 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL755 du Gouvernement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL925, CL923 et CL924 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement CL726 du Gouvernement.

Elle en vient à l'amendement CL309 de M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. L'amendement CL309 se veut une mesure de précaution pour éviter l'effet de seuil qui pourrait affecter les communes et les

EPCI limitrophes de la métropole. Il tend, à cette fin, à créer des contrats de développement métropolitain (CDM), à l'image des contrats de développement territorial (CDT), en vue de contractualiser des projets structurés avec les communes qui, malheureusement – mais les décisions sont prises –, ne peuvent pas rejoindre la métropole du Grand Paris. Ces contrats permettraient à ces communes de ne pas se sentir abandonnées et de bénéficier des résultats positifs de la gestion métropolitaine, éventuellement des projets de la métropole qui pourraient les concerter.

Le recours à la contractualisation devrait vous agréer, madame la ministre, car la souplesse qu'elle offre permettra d'écartier tout risque de désagrément pour les communes et les agglomérations limitrophes du Grand Paris.

M. le rapporteur. Il me semble prématûr d'envisager que la métropole intervienne à l'extérieur de son périmètre alors qu'elle aura déjà tant à faire pour élaborer, à la suite de sa création, les différents documents de programmation. Avis défavorable.

Mme la ministre. Même avis.

M. Jean-Yves Le Bouilloncne. Le contrat de développement territorial, tel qu'il a été créé par la loi sur le Grand Paris, puis élargi, est un contrat entre l'État et un territoire, les deux partenaires comptant l'un sur l'autre. Ce partenariat ne saurait inspirer une stratégie de contrat de développement métropolitain, qui ne serait qu'un accord entre la métropole et des territoires limitrophes dont l'État serait absent.

Contentons-nous, pour l'instant, de l'alinéa 47 qui permet à la métropole de proposer à l'État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement, même si, plus tard, la métropole devra nécessairement construire des stratégies de contractualisation. Des contrats métropolitains n'auront d'intérêt que si l'État en est partenaire.

M. Patrick Ollier. La position de M. Le Bouilloncne me surprend.

Le parallèle que j'ai fait avec les CDT ne visait qu'à indiquer l'état d'esprit qui préside à la création des CDM.

Le projet métropolitain ne pourra pas ne pas concerner les communes et les agglomérations riveraines de cette énorme métropole de 6 millions d'habitants. Il est donc opportun d'ouvrir la possibilité d'une contractualisation entre le Grand Paris et ces communes pour leur permettre de travailler ensemble et éviter qu'ils se regardent en chiens de faïence. L'effet de seuil que vous allez créer en refusant à ces communes un délai pour rejoindre la métropole provoquera des difficultés qu'aggraverai encore votre refus de la contractualisation que propose l'amendement. Le système souple qu'il prévoit a pourtant le double mérite d'être démocratique et efficace.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL313, CL311 et CL312 de M. Patrick Ollier, CL453 de M. Jean-Luc Laurent et CL489 de M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Ollier. Madame la ministre, pourriez-vous nous dire avec précision pourquoi vous êtes opposée aux contrats de développement métropolitain ? Je croyais le groupe socialiste plutôt favorable à la contractualisation, à la coopération et à la confiance mutuelle encadrée par des contrats.

L'amendement CL313 a pour objectif de conférer aux territoires le statut d'EPCI à fiscalité propre, et non celui de syndicat de communes que lui a concédé un amendement déposé par le Gouvernement au Sénat.

Je tiens à rappeler que 94 % des 124 élus de la mission de préfiguration ont signé une résolution qui, toutes sensibilités politiques confondues, fédère l'image que nous avons de la future métropole. Nous avons toujours souhaité que les territoires aient un statut juridique. Le Premier ministre a accepté de récrire en ce sens l'article 12 de la loi MAPTAM.

Paris Métropole a demandé que les territoires acquièrent le statut juridique d'EPCI à fiscalité directe, et que la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 soit modifiée afin de permettre, au sein du Grand Paris, à une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre. La loi confère un tel statut à la métropole, qui reçoit la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les territoires recevant, quant à eux, la cotisation foncière des entreprises (CFE), mais pour quatre années seulement selon le souhait du Gouvernement. À l'issue de cette période, toute la fiscalité remontera à la métropole. Nous ne voulons pas de ce système, mais c'est bien celui qui nous sera imposé dans quatre ans.

Paris Métropole accepte, comme le Gouvernement le lui propose, que la période de structuration se poursuive jusqu'en 2020. En revanche, nous voulons que le statut d'EPCI soit dès à présent reconnu pour ces territoires, et nous refusons la création d'un statut particulier de syndicat de communes à fiscalité directe, tiré par les cheveux.

La mission de préfiguration, là encore toutes tendances confondues, a également imaginé une clause de revoyure afin de faire le bilan à l'issue de quatre années de fonctionnement de la métropole, dans le cadre d'une mission de contrôle de l'application de la loi. Le Parlement serait ensuite saisi pour toute modification éventuelle des dispositions législatives régissant la métropole. Quel sens aurait cette clause de revoyure si le statut des territoires est déjà défini pour l'après-2020 ? Nous avons le sentiment qu'on se moque de nous !

J'avais cru que le Gouvernement souhaitait sincèrement aller dans notre sens. Nous sommes capables, en quatre ans, toutes sensibilités confondues, de construire un dispositif efficace. Qu'on nous laisse faire ! Qu'on nous fasse confiance et qu'on nous aide, plutôt que de nous dire dès à présent qu'on nous imposera dans quatre ans ce que nous refusons !

C'est M. Carrez, cosignataire de l'amendement et président de la commission des Finances, qui a eu l'idée d'attribuer la CVAE à la métropole, en sorte de lui conférer un statut d'établissement public à fiscalité directe.

J'ai, durant six mois, travaillé de bonne foi avec vous, madame la ministre, et avec le Premier ministre : je me sens abandonné.

Mme la ministre. Le Gouvernement a fait un gros effort. Je tiens tout de même à vous rappeler que la loi MAPTAM a été adoptée il y a un an seulement. Or, alors qu'elle est applicable, le Gouvernement a accepté, après avoir travaillé avec le syndicat de Paris Métropole, de déposer en première lecture au Sénat un amendement qui va à l'encontre des dispositions votées par le Parlement il y a un an ! M. Jean-Claude Gaudin a souligné que c'était la première fois de sa vie qu'il voyait une loi votée, « dévoyée » un an plus tard.

Telle est la situation dans laquelle nous nous trouvons.

C'est moi-même qui, en 2014, alors que j'étais dans l'hémicycle au banc du Gouvernement, ai proposé que le syndicat de Paris Métropole figure dans la mission de préfiguration : je me demande si j'ai eu raison – je le dis en souriant, monsieur Ollier.

M. Patrick Ollier. Il aurait même été possible de n'y faire figurer aucun élu !

Mme la ministre. Nous avons accepté de remettre l'ouvrage sur le métier et de créer, à votre demande et à celle de M. Le Bouillon, un statut *sui generis* pour les territoires. Je vous rappelle que ces territoires sont des syndicats, donc des EPCI, même s'ils ne sont pas à fiscalité propre.

Vous nous avez expliqué que l'objectif de cette reconnaissance des territoires était de permettre, dans un premier temps, le lissage de la CFE, dont les taux vont de 16 % à 38 %, au niveau des territoires, avant le lissage au niveau métropolitain. Pour permettre ce lissage, la métropole reversera la totalité de la CFE aux territoires.

Nous avons fait des pas les uns vers les autres. Même si la solution choisie par le Gouvernement n'est pas à 100 % celle que vous proposez, celui-ci vous a suffisamment écoutés pour que personne ne puisse prétendre aujourd'hui qu'il a abandonné le syndicat de Paris Métropole. La seule chose dont nous n'ayons jamais voulu, c'est d'un EPCI d'EPCI, car un tel dispositif nous aurait contraints à

refondre complètement la loi. C'est la raison pour laquelle nous avons créé un statut *sui generis*. Le dispositif actuel est une solution de grand compromis.

Avis défavorable aux amendements.

M. Patrick Ollier. J'ai discuté avec vous en toute confiance et, c'est vrai, vous nous avez toujours dit qu'il existait pour vous une ligne rouge. Tel n'est pas le cas du Premier ministre, qui nous a assurés du contraire. Je pensais donc qu'il était possible d'aller jusqu'au bout de notre logique.

La vérité est que le Gouvernement n'a pas fait preuve de générosité à notre égard. S'il est allé dans notre sens, c'est uniquement parce que les hauts fonctionnaires de la mission de préfiguration l'ont assuré, lors de la deuxième réunion de la commission des Finances, que le système adopté il y a un an n'était pas opérationnel sur le plan financier – c'est ce que révèlent les simulations qui ont été effectuées.

Il n'est pas vrai, par ailleurs, qu'il faudrait revoir toute la loi de 1992 : il suffirait de prévoir uniquement dans le cas de la métropole de Paris qu'une commune peut adhérer à deux EPCI à fiscalité propre. Chaque métropole peut avoir ses spécificités, et cette solution a été acceptée pour Lyon.

Je voterai le texte si vous conserviez toute sa signification à la clause de revoyure et ne préjugiez pas en 2015 du statut des territoires après 2020. Autant, dans ces conditions, supprimer la clause de revoyure !

M. Jean-Yves Le Bouilloncne. Le dispositif qui nous est soumis a été adopté au Sénat par des parlementaires eux aussi partie prenante dans l'histoire de la métropole du Grand Paris.

J'ai toujours été favorable à la thèse d'un échelon intermédiaire organisé et doté d'une personnalité juridique. L'amendement du Gouvernement adopté au Sénat prévoit bien la création dans le périmètre de la métropole du Grand Paris d'établissements publics de coopération intercommunale. S'ils sont dénommés « établissements publics territoriaux », c'est pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité pour des raisons fiscales.

Ce dispositif renvoie aux instruments habituels des syndicats de communes, à l'exception des dispositions spécifiques à la métropole du Grand Paris, qu'il s'agisse notamment des compétences ou des seuils. Le dispositif répond donc de manière pertinente aux conclusions de la mission de préfiguration.

Il ne compromet pas l'avenir, notamment la clause de revoyure, tout en affaiblissant les risques de contestation, puisque le Gouvernement a arbitré, au moins provisoirement, la question de la fiscalité. Il s'approche au plus près de la situation idéale, qui n'existe pas, compte tenu du fait que nous créons des instruments nouveaux.

Je tiens enfin à préciser que je n'ai rien contre les contrats. Je le répète : les contrats de développement territorial ont été inscrits dans la loi parce que l'État en est partie prenante. Il sera toujours possible à la métropole de signer, dans le cadre de ses compétences, des contrats avec les communes limitrophes : il n'est pas besoin d'inscrire cette possibilité dans la loi puisque l'État ne sera pas partenaire.

Lors de la clause de revoyure, il conviendra d'ailleurs de se pencher sur les instruments de contractualisation. Compte tenu de la complexité de la métropole, la contractualisation sera peut-être le meilleur instrument pour procéder aux adaptations nécessaires.

M. Daniel Goldberg. Je tiens à souligner que l'amendement vise à revenir au projet initial du Gouvernement – créer un EPCI d'EPCI – que votre famille politique, au Sénat, a précisément refusé.

Ce qui ne fonctionne pas, aujourd'hui, c'est l'organisation actuelle du territoire de la métropole, notamment en matière de péréquation. Pour ceux qui travaillent à Aulnay-sous-Bois et habitent à Rueil-Malmaison, et inversement, peut-être serait-il temps de faire en sorte que notre démocratie prenne en compte l'endroit où l'on travaille ou celui où l'on a des activités culturelles ou de loisir plutôt que celui où l'on dort. J'étais, pour ces raisons, opposé à l'EPCI d'EPCI et j'aurais voté contre un tel dispositif.

Les fractures de l'Île-de-France au sens large ne concernent pas uniquement les territoires en difficulté : c'est tout le développement économique, social, culturel et sociétal du territoire métropolitain que ces fractures mettent en échec. Je considère, avec certains élus de Seine-Saint-Denis, que le point d'équilibre demeure instable et peu satisfaisant en matière de péréquation.

Vous voulez, de plus, tout remettre en cause dans quatre ans. C'est vrai, monsieur Devedjian, une nouvelle majorité peut toujours corriger une loi. Toutefois, les législateurs que nous sommes doivent avoir pour ambition de créer des dispositifs qui s'inscrivent dans la durée.

Telles sont les raisons pour lesquelles je suis opposé à ces amendements.

M. Patrick Devedjian. C'est vrai, mes amis de l'UMP ont défendu à un moment donné la position inverse de la nôtre aujourd'hui. Mais c'est également le cas de vos amis. Chacun fait donc aujourd'hui le contraire de ce qu'il a fait initialement.

Ces changements sont liés à la démarche de la mission de préfiguration : je n'ai aucune honte à reconnaître que, la question de la métropole étant très complexe, j'ai changé d'avis sur de nombreux points, notamment après avoir écouté les autres, y compris mes adversaires politiques. La loi a confié à la mission de préfiguration une mission de clarification parce qu'il est difficile de construire la métropole. La construction de celle de Lyon a demandé quarante

ans ! Vouloir réaliser la métropole parisienne en deux ans est un immense défi. Quelle que soit la majorité qui sera en place en 2019, elle reviendra nécessairement sur le texte dans le cadre de la clause de revoyure, en raison même du caractère très complexe de la réalité à laquelle nous nous heurtons chaque jour. Des ajustements et des modifications seront indispensables avant même cette date.

Gardons-nous de toute polémique : nous continuerons tous à changer d'avis – vous comme nous. La réalité s'impose à nous, c'est elle qui nous éduque.

Monsieur Le Bouillonnec, ce que nous contestons, c'est le caractère provisoire du statut qui a été défini. Prévu pour aller jusqu'en 2020, c'est un syndicat de communes qui lui succédera. Voilà où le bât blesse. Pourquoi voulez-vous, tel Solon, écrire ce texte dans le marbre, alors que des évolutions seront nécessaires ? Attendez la clause de revoyure prévue en 2019 : nous verrons alors si votre solution est la bonne. En 2019, la majorité du moment, quelle qu'elle soit, tiendra compte des quatre années d'expérience.

M. Jean-Luc Laurent. L'amendement CL453 s'inscrit dans la même logique : il prévoit de remplacer les syndicats de communes, actuellement prévus dans le texte, par des communautés d'agglomération.

La mission de préfiguration et Paris Métropole ont réalisé des avancées importantes. La métropole du Grand Paris est aujourd'hui davantage reconnue et sa capacité d'action s'est renforcée depuis un an. Ce fait acquis est une grande novation.

Le travail effectué a permis, par-delà les clivages politiques, de clarifier les compétences. Des propositions équilibrées ont été adoptées à plus de 90 % des membres de la mission de préfiguration. Le Gouvernement a repris certaines d'entre elles. La première avancée a été de considérer qu'une collectivité unique métropolitaine, dotée d'un entre-communes organisé parallèlement, n'est pas la bonne solution et qu'il convient de concevoir un dispositif permettant d'articuler les enjeux métropolitains et les enjeux de proximité. Tel est l'objet des établissements publics territoriaux.

Il convient maintenant, à mes yeux, de prévoir un dispositif plus simple permettant de mieux articuler les échelons local, intercommunal et métropolitain.

C'est pourquoi l'amendement CL453 ouvre la possibilité pour une commune d'appartenir à deux EPCI, un métropolitain et un territorial, ce qui suppose de modifier sur ce point la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il s'agit de permettre à la métropole du Grand Paris de fonctionner efficacement et de devenir une réalité – nous en avons tous besoin.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL313, CL311, CL312, CL453 et CL489.

Elle examine ensuite l'amendement CL458 de M. Jean-Luc Laurent.

M. Jean-Luc Laurent. Le seuil de constitution des EPCI a été fixé à 200 000 habitants dans la grande couronne hors métropole et à 300 000 à l'intérieur de la métropole, du fait qu'il s'agit de zones urbaines très denses. Or ce dernier seuil me paraît trop élevé : il convient de le ramener à 250 000. En effet, la métropole du Grand Paris aura besoin d'établissements publics territoriaux équilibrés. Or ces établissements pourront atteindre 1 million d'habitants, ce qui causera des relations déséquilibrées avec la métropole.

J'attends l'éclairage du Gouvernement sur cette question.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Mme la ministre. Il est difficile de trouver la cote idéale. Le Gouvernement a beaucoup travaillé sur le sujet. Nous nous dirigeons vers une coopération intercommunale de qualité. Je ne souhaite pas qu'on revienne sur le seuil de 300 000 habitants, même si quelques cas peuvent justifier des discussions.

M. Patrick Ollier. Nulle part, le projet de loi ne prévoit de plafond. Or la ville de Paris compte 2 millions d'habitants. La loi s'oppose-t-elle à un territoire d'un million d'habitants ?

M. Sylvain Berrios. M. Laurent l'a précisé, cet amendement a vocation à obtenir l'éclairage du Gouvernement sur le périmètre des établissements et sur les relations entre un territoire parisien de 2 millions d'habitants et des territoires avoisinant péniblement les 300 000. Oui ou non, une disposition du texte s'oppose-t-elle à la création de territoires d'un million d'habitants ?

Mme la ministre. Non, aucune ne s'y oppose. Les communes seront libres de s'agglomérer jusqu'à un million d'habitants. Aujourd'hui, toutefois, il y a peu de propositions en ce sens. Comme le travail sur les relations entre la métropole et sa première couronne n'a pas été entrepris en 2010, il convient désormais de s'y atteler rapidement.

M. Patrick Ollier. Madame la ministre, treize des quinze communes du territoire de la grande boucle nord des Hauts-de-Seine ont voté pour la constitution d'un territoire représentant un million d'habitants. Je vous remercie par avance d'accepter leur proposition.

M. Sébastien Denaja. Je me demande si nous ne devrions pas donner au conseil de la métropole parisienne un pouvoir législatif équivalent à celui qui est conféré à la Polynésie française ou à la Nouvelle-Calédonie.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CL723 du Gouvernement et les amendements identiques CL374 de M. Denis Baupin, CL604 de M. Carlos Da Silva, CL607 de

M. Jean-Michel Clément, CL725 du Gouvernement et CL1062 de la commission des Affaires économiques, tendant à supprimer les alinéas 62 et 64 à 68 de l'article.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL927 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL314 de M. Patrick Ollier et CL449 de M. Patrick Devedjian.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL928 du rapporteur.

La Commission en vient à l'amendement CL507 de M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. L'amendement CL507 vise à permettre aux communes de conserver leur politique d'aménagement.

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

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL929 du rapporteur.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL315 de M. Patrick Ollier et les amendements CL455 et CL669 de M. Jean-Luc Laurent.

M. Patrick Ollier. L'amendement CL315 vise, dans le cadre de la proximité que les élus franciliens souhaitent garantir, à rattacher les offices publics de l'habitat (OPH) aux établissements publics territoriaux, sauf pour les communes qui s'y opposeraient.

M. Jean-Luc Laurent. L'amendement CL455 vise à autoriser les OPH qui gardent un lien fort avec leur territoire à déroger aux dispositions prévues, pour conserver une dimension de proximité et gagner en efficacité. Une quarantaine d'offices est concernée.

L'amendement CL669 prévoit une clause de revoyure à l'expiration d'un délai de cinq ans.

M. Patrick Devedjian. Les OPH locaux doivent atteindre une taille optimale : certains sont trop petits et doivent remonter aux territoires quand d'autres sont trop grands pour être pleinement efficaces. Il convient donc de conférer de la souplesse au dispositif, notamment – tel est l'objectif de l'amendement CL448 que je défends par la même occasion – en donnant aux communes la possibilité de s'opposer au transfert de leur OPH aux établissements publics territoriaux.

C'est du reste la position de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL315, CL455 et CL669 ainsi que l'amendement CL448 de M. Patrick Devedjian.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL930 à CL937 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL751 du Gouvernement.

Mme la ministre. L'amendement CL751 vise à autoriser la métropole à faire des gestes de solidarité à l'égard de communes ayant de faibles ressources et des charges importantes.

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

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL938, CL939 et CL940 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite successivement les amendements CL752 et CL722 du Gouvernement.

En conséquence, les amendements CL941 et CL942 du rapporteur tombent.

La Commission examine l'amendement CL943 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que les I à V de l'article ne sont pas applicables aux services, fonctionnaires et agents non titulaires des administrations parisiennes.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CL944, l'amendement de précision CL945 et l'amendement rédactionnel CL946, tous du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement de conséquence CL753 du Gouvernement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CL926 du rapporteur.

Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CL457 de M. Jean-Luc Laurent et CL316 de M. Patrick Ollier.

M. Jean-Luc Laurent. L'amendement CL457 vise à garantir de façon pérenne, et non pas jusqu'en 2020 seulement, la perception de la cotisation foncière des entreprises par les établissements publics territoriaux. Il s'agit de

donner suite à une réflexion de la mission de préfiguration sur la nécessité d'assurer l'autonomie financière de ces établissements par une ressource fiscale.

M. Patrick Ollier. M. Laurent et moi-même sommes d'accord, alors que nous siégeons sur des bancs différents.

L'amendement CL316 s'inspire de la résolution votée à 94 % du conseil des élus de la mission de préfiguration, dont le Gouvernement ne tient pas en compte en anticipant, dès le présent texte et sans tenir compte de la clause de revoyure, l'après-2020. Laissons le Parlement décider librement en 2020 de l'évolution du Grand Paris. Cette démarche pragmatique et progressive répond au souhait du Premier ministre.

Mme la ministre. Avis défavorable.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL457 et CL316.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL947 et CL948 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement de correction CL754 du Gouvernement.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL949 à 952 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de conséquence CL317 de M. Patrick Ollier.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement de rectification CL807 du Gouvernement.

Elle adopte également l'amendement de rectification CL953 du rapporteur.

La Commission en vient à l'amendement CL318 de M. Patrick Ollier.

Mme la ministre. Le Gouvernement estime avoir déjà répondu à une interrogation réitérée amendement après amendement. Si les parlementaires souhaitent faire évoluer la loi entre 2020 et 2030, ils pourront toujours le faire à ce moment-là.

M. le rapporteur. Je ne reviendrai pas sur les épisodes qui ont précédé le vote en première lecture au Sénat des dispositions de la loi MAPTAM relatives au Grand Paris. Mais puisque M. Devedjian nous indique avoir lui-même changé de position, j'imagine que c'est aussi le cas d'autres parlementaires.

Notre avis a évolué et quels que soient les regrets que nous puissions éprouver à l'égard de l'ambition initiale du texte, nous soutenons aujourd'hui la solution de compromis proposée par le Gouvernement. Celle-ci permet aux territoires d'être dotés de la personnalité morale et de bénéficier de recettes fiscales alors qu'ils n'étaient censés fonctionner qu'au moyen de dotations. Nous considérons le compromis proposé par le Gouvernement comme honnête, juste et équilibré. Le fait qu'il vaille jusqu'en 2020 permet de répondre à une demande des élus locaux tendant à tenir compte de la montée en charge progressive de la métropole. C'est pourquoi j'émettrai un avis défavorable à l'intégralité de vos amendements.

M. Patrick Ollier. Monsieur le rapporteur, vous semblez affirmer que ces évolutions ont été consenties à la demande des élus locaux. Or ils ont voté à 94 % pour le contraire de ce qui est proposé ! C'est pourquoi je propose l'instauration d'une clause de revoyure qui nous permette de construire l'avenir en 2020, et non pas aujourd'hui.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL319 à CL322 de M. Patrick Ollier.

La Commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL954 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements de cohérence CL323, CL324 et CL325 de M. Patrick Ollier.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL955 et CL956 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements de cohérence CL326 et CL327 de M. Patrick Ollier.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL957 et CL958 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de cohérence CL328 de M. Patrick Ollier.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement de rectification CL806 du Gouvernement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements de cohérence CL329 à CL332 de M. Patrick Ollier.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL959 et CL960 du rapporteur.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte également l'amendement de conséquence CL742 du Gouvernement

Elle adopte encore successivement les amendements rédactionnels CL961 et CL962 du rapporteur.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement de cohérence CL333 de M. Patrick Ollier.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL963 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements de cohérence CL334 et CL335 de M. Patrick Ollier.

La Commission en vient à l'amendement CL338 de M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. J'avais proposé au tout début des travaux de la mission de préfiguration d'instaurer une clause de revoyure. Car si nous y avons accepté de bonne foi jusqu'en 2020 les avancées proposées par le Gouvernement et désormais intégrées au texte de loi, nous ne pouvons préjuger aujourd'hui de ce qui se passera à cette échéance. Je propose donc que le rapport qui doit être remis au Parlement d'ici à cette date comprenne des propositions d'évolution qui pourront donner lieu à débat en séance publique des assemblées parlementaires.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Notre Commission a établi une jurisprudence très stricte s'agissant des demandes de rapports gouvernementaux.

M. Patrick Ollier. Pardonnez-moi, monsieur le Président, mais c'est moi-même, lorsque je présidais la commission des Affaires économiques, qui ai inventé le contrôle de l'exécution de la loi, repris dans notre Règlement. Je considère, en effet, qu'il revient au Parlement d'exercer cette mission, qui peut parfaitement être exécutée dans le cadre de la clause de revoyure, sur la base d'un rapport remis par le Gouvernement aux deux assemblées parlementaires afin qu'elles déterminent les évolutions à réaliser. Ainsi n'a-t-on pas à décider aujourd'hui de manière fermée comment il en sera en 2020. Mme la ministre sait pertinemment que ma proposition est cohérente, logique et démocratique.

Mme la ministre. J'ignore s'il faudra ou pas modifier en 2020 le texte dont nous discutons. En tout état de cause, le projet de loi prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant le bilan de l'application des règles régissant la métropole du Grand Paris. S'il est démontré dans ce rapport qu'il faut rediscuter de ces règles, il en sera ainsi.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement ainsi que l'amendement CL336 de M. Patrick Ollier.

Puis elle examine l'amendement CL1090 de la commission des Finances.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances. Cet amendement vise à étendre le champ d'étude du rapport prévu par le projet de loi à l'utilisation du produit de la cotisation foncière des entreprises par les établissements publics territoriaux.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement ainsi que l'amendement CL337 de M. Patrick Ollier.

Elle est saisie de l'amendement CL1091 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Je m'inquiète des conséquences de la création de la métropole du Grand Paris sur les deux fonds de péréquation que sont le Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France et le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Il serait bon que nous puissions disposer d'une étude sur le sujet avant l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Pouvez-vous nous assurer que vous utilisez vraiment tous les rapports qui vous sont remis ?

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Je m'engage à lire le rapport ici demandé.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Le Gouvernement doit remettre tous les ans 126 rapports au Parlement. À quand un rapport sur ce qu'on fait des rapports ? Celui-là, je le crains, ne serait pas très copieux. C'est pourquoi, tant que j'aurai le privilège de présider cette Commission, celle-ci n'adoptera pas d'amendements prévoyant la remise de rapports gouvernementaux au Parlement.

M. Patrick Ollier. Reconnaissez que celui-ci serait utile.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je ne suis pas contre la publication de rapports. Mais j'estime que si le Parlement souhaite disposer d'informations, il peut parfaitement rédiger ces rapports lui-même, sans être obligé de les exiger du Gouvernement.

Mme la ministre. La présentation du projet de loi de finances pour 2016 tiendra lieu de rapport.

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

Elle adopte ensuite l'article 17 septdecies modifié.

Après l'article 17 septdecies

La Commission examine l'amendement CL1092 de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Cet amendement a été adopté à l'unanimité par la commission des Finances. L'objectif de logements sociaux, renforcé l'an dernier par la loi ALUR, concerne notamment les communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. Le franchissement de ce seuil en cas de fusion de plusieurs EPCI peut dissuader les élus locaux d'œuvrer à des regroupements.

Nous proposons donc de ménager une période de transition de six ans durant lesquelles l'obligation ne s'appliquerait pas.

M. le rapporteur. Je n'ai pas d'objection de principe à cet amendement. Toutefois, la période de six ans paraît trop longue, et l'amendement traite uniquement des fusions d'EPCI, et non pas, par exemple, des cas d'élargissement d'un EPCI. Il me semble donc qu'il serait bon d'en retravailler la rédaction.

L'amendement est retiré.

Article 18 A [supprimé]

(art. L. 321-13 [nouveau] du code de l'environnement)

Redevance de mouillage dans les aires marines protégées

Inséré par l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement du Gouvernement, le présent article se proposait de permettre le prélèvement d'une redevance de mouillage pour les bateaux de plaisance mouillant dans les parties non interdites d'une aire marine protégée, au bénéfice de la collectivité territoriale gestionnaire de cette aire.

Alors que l'article 285 *quater* du code des douanes prévoit la perception d'une taxe due par les entreprises pour le transport maritime de passagers vers des espaces protégés⁽¹⁾, les surcoûts générés par l'activité plaisancière pour les collectivités territoriales ou les établissements publics qui assurent la gestion, la préservation et la protection d'une aire marine protégée sur délégation de l'État, ne sont pas couverts par une contribution. Or comme le relève l'exposé sommaire de l'amendement adopté au Sénat, « les milieux maritimes protégés en vertu de dispositions légales et réglementaires sont susceptibles d'être mis en péril par la

(1) D'un montant maximal de 1,52 euro par passager, cette taxe est assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'un site naturel classé ou inscrit, d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un site du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou sur lequel il a instauré une servitude de protection, ou d'un port desservant exclusivement ou principalement un des espaces protégés. La taxe est perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site et est affectée à sa préservation.

pression exercée par les plaisanciers. Leur protection et leur valorisation peuvent justifier l'institution d'une participation des usagers et des touristes de passage en contrepartie de la mise en valeur du site et de la mise à disposition de postes de mouillage adaptés. »

Le présent article permettait ainsi aux collectivités gestionnaires d'instituer une redevance de mouillage pour tout navire de plaisance mouillant à l'ancre entre le 1^{er} juin et le 30 septembre en métropole et toute l'année dans les eaux ultra-marines, dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée mentionnée à l'article L. 334-1 du code de l'environnement.

Son montant était calculé en fonction notamment de la durée du mouillage et de la longueur du navire et ne pouvait pas excéder 20 euros par mètre de longueur du navire et par jour.

La redevance de mouillage aurait été perçue et affectée au gestionnaire de l'aire marine protégée correspondante, et notamment aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui assurent la gestion, la préservation et la protection d'une aire marine protégée, le cas échéant, sur délégation de l'État.

Les mouillages rendus nécessaires en cas de danger grave, certain et imminent étaient exonérés du paiement d'une telle redevance.

Lors de son examen au Sénat, la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique a précisé que cet amendement répondait à l'une des quarante-deux demandes d'adaptation au droit formulées par la collectivité territoriale de Corse, justifiée par le fait que « la Sicile a institué récemment une taxe sur le mouillage dans ses aires marines protégées. De ce fait, tous les bateaux qui mouillaient devant la Sicile mouillent maintenant dans l'aire marine protégée de Corse, parce que c'est gratuit. Ce n'est pas juste pour les collectivités territoriales qui gèrent et entretiennent les aires marines protégées, ce qui demande beaucoup de travail et mobilise du personnel. »⁽¹⁾

À l'occasion de son examen du présent texte en première lecture, la commission des Lois a adopté, contre l'avis du Gouvernement et de votre rapporteur, deux **amendements de suppression** du présent article, présentés par MM. Christophe Caresche et Didier Quentin.

Les auteurs de ces amendements ont mis l'accent sur les risques que faisaient courir cette nouvelle taxe jugée démesurée – qu'un amendement du Gouvernement proposait de réduire à 10 euros par mètre et par jour – sur les entreprises de la filière nautique française et sur celui que les collectivités concernées développent les possibilités de mouillage dans les zones marines protégées, plutôt que des zones de mouillage équipées et payantes, afin

(1) Sénat, compte rendu intégral de la séance du 20 janvier 2015.

d'augmenter leurs recettes fiscales au détriment de la protection environnementale de ces zones.

*
* * *

La Commission se saisit des amendements identiques CL163 de M. Christophe Caresche et CL275 de M. Didier Quentin.

M. Christophe Caresche. L'amendement CL163 vise à supprimer cet article, qui résulte de l'adoption au Sénat d'un amendement du Gouvernement, et qui instaure une redevance de mouillage dans les zones marines protégées.

Il faudrait garder une certaine mesure et cesser de multiplier les redevances et les taxes – comme l'a d'ailleurs dit le président de la République lui-même.

De plus, cette redevance, limitée aux zones marines protégées, risque d'avoir un effet pervers d'extension de ces zones. Pour mieux protéger certaines zones fragiles, il faut simplement y interdire le mouillage.

Enfin, le montant prévu est disproportionné : il pourrait s'élever jusqu'à 20 euros par mètre et par jour – c'est si vrai que le Gouvernement lui-même a déposé un amendement pour réduire de moitié le montant qu'il avait lui-même fixé. Mais, même réduit, il demeure excessif.

M. le secrétaire d'État. Nous avons demandé au Sénat d'introduire cet article dans le projet de loi à la suite de demandes pressantes d'élus, en particulier corses, soucieux de préserver le patrimoine naturel de l'Île de Beauté.

L'amendement CL805 du Gouvernement propose en effet de réduire cette redevance de moitié.

M. Paul Molac. Le mouillage des bateaux en zone protégée représente effectivement un problème. Régionalisons ! Laissons aux Corses la possibilité d'instaurer cette redevance, s'ils le souhaitent.

M. Patrick Mennucci. Mais, monsieur le secrétaire d'État, la collectivité territoriale de Corse ne peut-elle pas déjà instaurer une telle redevance ?

M. le secrétaire d'État. Je souligne que l'article introduit simplement la possibilité d'instaurer une redevance. Elle ne sera pas obligatoire sur l'ensemble du territoire.

M. Christophe Caresche. Monsieur le secrétaire d'État, il y a bien d'autres moyens de préserver les littoraux. Il existe, par exemple, des zones interdites au mouillage – ce qui n'est pas choquant. Va-t-on revenir sur cette interdiction, afin de toucher une redevance ? Vous allez créer un engrenage dangereux.

Cet article n'est pas encore connu de ceux qui ne sont pas spécialistes du processus parlementaire, mais je vous assure qu'il ne plaira pas beaucoup aux plaisanciers !

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 18 A est supprimé et l'amendement CL805 du Gouvernement n'a plus d'objet.

Article 18

(art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement du champ des compétences des communautés de communes

Le présent article a pour objet d'élargir le champ des compétences des communautés de communes qui leur sont transférées par les communes membres tant dans le domaine obligatoire que dans le domaine optionnel.

Comme les dispositions similaires concernant les compétences des communautés de communes bénéficiant de la bonification de la dotation globale de fonctionnement et les compétences des communautés d'agglomération, et à titre d'illustration d'un certain phénomène d'emballage législatif, votre rapporteur observe que cet article du code général des collectivités territoriales a été modifié par trois textes de loi durant la seule année 2014 :

– la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a introduit la compétence de gestion des milieux aquatiques, à compter du 1^{er} janvier 2016, et prévu que l'intérêt communautaire encadrant l'exercice de certaines compétences serait déterminé par l'organe délibérant de la communauté, statuant à la majorité des deux tiers, et non plus par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des communes membres ;

– la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a introduit dans la liste des compétences optionnelles la compétence de gestion de la politique de la ville ;

– la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a complété la compétence obligatoire d'aménagement de l'espace par l'élaboration du schéma de cohérence territoriale et des documents d'urbanisme.

À l'occasion de son examen, la commission des Lois a adopté un amendement de rédaction globale de cet article présenté par votre rapporteur, rétablissant le dispositif proposé par le projet de loi initial modifié par le Sénat.

1. Le régime de compétences en vigueur

En application de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, la communauté de communes doit exercer en lieu et place de ses communes membres des compétences qui lui sont attribuées selon deux régimes qui encadrent différemment sa liberté de choix.

Les compétences transférées sont définies à la « majorité qualifiée requise pour la création de la communauté », soit par délibération concordante des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou de la moitié des conseils municipaux regroupant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre l'accord du conseil municipal de la commune la plus peuplée lorsque celle-ci représente plus du quart de la population totale.

Depuis la promulgation de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, lorsque l'exercice d'une compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire des actions à mener, cet intérêt est défini par l'organe délibérant de la communauté de communes à la majorité des deux tiers.

a. *Les compétences obligatoires*

Elles relèvent de chacun des trois groupes suivants :

– aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale, disposition insérée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové⁽¹⁾ ;

– actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté ; pour les communautés sous le régime de la fiscalité professionnelle unique, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ;

– à compter du 1^{er} janvier 2016, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, compétence introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(1) Cependant, l'article 126 de ce texte a prévu que « la communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu. »

b. Les compétences optionnelles

La communauté de communes doit exercer des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programme d'actions définis dans le contrat de ville ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- tout ou partie de l'assainissement.

2. Le renforcement des compétences prévu par le projet de loi initial

La version initiale du projet de loi procédait à ce renforcement dans deux directions.

En ce qui concerne les compétences obligatoires :

- il complétait le bloc des compétences obligatoires en subordonnant les actions en matière économique au respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et en y intégrant la « promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme » mieux exercée, selon l'étude d'impact du projet de loi, « à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent » ;
- il créait une nouvelle compétence obligatoire concernant « l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage », déjà prise en charge aujourd'hui par près d'un tiers des communautés de communes selon l'étude d'impact ;
- il supprimait la notion « d'actions d'intérêt communautaire » comme principe général d'exercice des compétences obligatoires.

En ce qui concerne les compétences optionnelles :

– il ajoutait à la liste existante la création et à la gestion des maisons de services au public, lesquelles sont créées par l'article 26 du présent projet de loi, en remplacement des actuelles maisons de service public, afin de les ouvrir à des services privés ;

– il limitait la compétence optionnelle relative aux équipements culturels et sportifs de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, par leur intérêt communautaire :

– il prévoyait que la compétence « action sociale » peut être déléguée à un centre intercommunal d'action sociale ;

– il permettait à l'organe délibérant – en lieu et place de la majorité des conseils municipaux des communes – de limiter l'intérêt communautaire des trottoirs, lorsqu'une voie supporte un transport collectif en site propre.

3. Les limitations introduites par le Sénat en première lecture

Afin de « préserver le principe de subsidiarité » la commission des Lois du Sénat a adopté plusieurs amendements de ses rapporteurs afin de :

– réintroduire la notion d'intérêt communautaire comme « principe fondateur du transfert obligatoire des compétences communales » ;

– faire de la promotion du tourisme une compétence optionnelle en lieu et place d'une compétence obligatoire.

En séance publique, le Sénat a refusé le rétablissement du texte initial par le Gouvernement et adopté des amendements de ses rapporteurs visant à :

– étendre à toutes les communautés de communes la définition de la compétence en matière de développement économique prévue pour les communautés de communes ayant une fiscalité professionnelle unique ou souhaitant bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée, en y incluant « l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire » ;

– prévoir que la promotion du tourisme puisse prendre d'autres formes que la création d'un office de tourisme ;

– introduire une coordination relative au fait que dans les communes des départements concordataires de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la construction et l'entretien des bâtiments du culte peuvent être une compétence optionnelle.

4. Le rétablissement du présent article décidé par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture

En adoptant un amendement de réécriture globale du présent article présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli la compétence « promotion du tourisme » comme une compétence obligatoire des communautés de communes. Cependant, cette rédaction reprend les apports adoptés par le Sénat, en prévoyant que la promotion du tourisme puisse prendre d'autres formes que la création d'offices de tourisme, comme le permettent les dispositions applicables aux compétences des communautés urbaines et des métropoles.

Elle a également inséré de manière explicite la compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » parmi les composantes de la compétence obligatoire en matière de développement économique, afin notamment de donner aux communautés de communes la possibilité de mettre en œuvre une politique de sauvegarde et de développement du commerce de proximité.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL964 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rétablir la compétence de promotion du tourisme comme compétence obligatoire des communautés de communes, ainsi que le prévoyait le projet de loi initial. Il insère également dans les compétences obligatoires en matière économique des communautés de communes « la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » : cette formulation permettra aux communes et aux intercommunalités de mieux se répartir les activités de soutien au commerce local.

Par ailleurs, il reprend deux apports du Sénat, en prévoyant que la promotion du tourisme puisse prendre d'autres formes que la création d'un office de tourisme, et en étendant à toutes les communautés de communes la définition de la compétence en matière de développement économique prévue pour les communautés de communes ayant une fiscalité professionnelle unique ou souhaitant bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée.

M. Hervé Gaymard. Monsieur le rapporteur, je voudrais essayer de vous convaincre de renoncer à cet amendement. La compétence en matière de tourisme doit demeurer optionnelle.

Dans mon département, la Savoie, mais aussi sur le littoral, il existe des stations balnéaires ou des stations de sports d'hiver qui sont des endroits très particuliers : si vous forcez les intercommunalités à s'occuper de tous les services touristiques qui y sont offerts, cela ne fonctionnera tout simplement pas – surtout avec des intercommunalités élargies !

Dans certaines intercommunalités, l'exercice de la compétence sur le tourisme va de soi, et fonctionne très bien. Ailleurs, cette mesure serait tout à fait

contre-productive. Renoncez à cet esprit de système ! Certes, le nombre de cas problématiques sera faible. Mais ce seront de vrais problèmes.

M. Alain Tourret. Il se trouve que j'ai été président du comité régional de tourisme de Normandie. Je me suis convaincu de l'importance majeure du tourisme pour notre économie et, à mon sens, il devrait relever de la région. Ce n'est pas ce qui a été retenu, mais je crois qu'il faudrait y réfléchir.

M. Michel Piron. La question posée est difficile ; c'est finalement celle des compétences partagées et même, plus largement, la question de ce que l'on met derrière le mot de « compétence ». La région pourrait avoir un rôle essentiel de mise en cohérence, mais l'organisation même et le lancement de projets relèvent plutôt du niveau local. Il faut donc trouver la bonne articulation entre l'organisation proprement dite, sur le terrain, et une perspective plus large.

Je ne m'effraierais pas pour ma part du fait que le tourisme devienne une compétence régionale, à condition qu'elle puisse être subdéléguée, et surtout à condition que le principe de subsidiarité s'applique vraiment. Si la région cherchait à imposer à tout prix son autorité, les initiatives locales seraient étouffées.

Vous refusez d'aborder ces problèmes dans la loi et de mettre en place une décentralisation que j'appellerai assumée. C'est pourquoi votre texte demeure la plupart du temps ambigu.

M. Hervé Gaymard. Pour parler très concrètement, dans les stations de sports d'hiver, la commune emploie souvent les salariés des remontées mécaniques ou encore les pisteurs secouristes. Si, demain, le tourisme devient une compétence obligatoire de l'intercommunalité, celle-ci devrait payer les salaires des pisteurs secouristes, alors qu'elle comprend de nombreuses communes qui ne sont pas concernées par l'exploitation touristique.

Bien sûr, c'est un problème que l'on peut estimer marginal dans la France une et indivisible. Mais il faut le prendre en considération. Vous allez créer du désordre !

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement propose trois sous-amendements à l'amendement du rapporteur. Il s'agirait, si vous en êtes d'accord, de rendre obligatoire successivement pour les communautés de communes la compétence de gestion de la distribution de l'eau, de l'assainissement et des déchets ; pour les communautés de communes bénéficiant de la DGF bonifiée, la compétence de gestion de la distribution de l'eau et de l'assainissement ; enfin, pour les communautés d'agglomération, la compétence de gestion de la distribution de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Monsieur le rapporteur, que pensez-vous de ces propositions, qui viennent d'être faites et qui n'ont donc pas été distribuées aux membres de la Commission ?

M. le rapporteur. Je commence, si vous me le permettez, monsieur le président, par répondre à M. Gaymard que Mme Lebranchu a souhaité hier qu'une solution soit trouvée pour les communes qu'il évoque. Elle a dit aussi vouloir travailler avec vous sur ce sujet. Je maintiens donc mon amendement.

Quant aux sous-amendements du Gouvernement, je les découvre en même temps que la Commission. Nous avons eu l'occasion de dire, lors de réunions de travail, que l'attribution aux intercommunalités, quelles qu'elles soient, des compétences de gestion de la distribution de l'eau, de l'assainissement et des déchets nous paraissait précipitée. J'émetts donc un avis défavorable aux trois sous-amendements.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ces trois sous-amendements dont la rédaction est complexe n'ayant pas été distribués, je considère si vous en convenez qu'ils n'ont pas été enregistrés par la Commission. Nous pourrons examiner ces propositions en séance publique.

M. Hervé Gaymard. Je regrette la position du rapporteur, qui est pourtant un homme avisé. J'ai bien entendu les propos de Mme la ministre sur la question des offices de tourisme. Ici, le problème est différent, et je vous redis que vous allez créer du désordre. C'est de la mauvaise législation : pourquoi ne pas laisser aux intercommunalités le choix d'exercer ou de rejeter la compétence en matière de tourisme ? Le tourisme recouvre la promotion touristique, mais aussi les services. Le premier poste est budgétairement plutôt léger, puisque c'est de la communication ; le second est extrêmement lourd, surtout pour des institutions qui ne sauront pas faire !

Les pisteurs secouristes et les personnels des remontrées mécaniques d'une station dont la renommée est internationale seront-ils gérés par une intercommunalité dont le siège est à trente kilomètres de là ? C'est impossible ! Et cela ferait, de plus, exploser les budgets des intercommunalités. Venez voir sur place, monsieur le rapporteur, l'Ardèche n'est pas loin de la Savoie. Il n'y a pas dans mes propos, je vous l'assure, la moindre trace d'idéologie. Soyons pragmatiques !

M. Jean-Yves Le Bouillonnec. J'observe que l'amendement du rapporteur n'évoque que la « promotion » du tourisme.

M. Hervé Gaymard. Ce n'est pas la communauté de communes Cœur de Tarentaise qui va faire la promotion de la station des Menuires...

M. le secrétaire d'État. Monsieur Gaymard, vous êtes un élu expérimenté. Nous nous rassemblons, je crois, pour souhaiter des intercommunalités fortes. Je raisonne moi aussi à partir de mon propre département : pourquoi ne fonctionneraient-elles pas aussi en montagne, et dans le secteur du tourisme ? Il me semble au contraire qu'une gestion commune des remontées mécaniques, entre de nombreux autres exemples, pourrait permettre des économies d'échelle très importantes.

M. Hervé Gaymard. Il ne s'agit pas ici de distinguer la montagne et les plaines, monsieur le secrétaire d'État. Nous parlons d'activités économiques locales, enracinées, avec des stations qui sont de grandes marques internationales.

M. le rapporteur. Monsieur Gaymard, il y a une réflexion à mener sur les stations qui sont aussi des marques. C'est certainement sur ce sujet qu'il faut travailler.

La Commission adopte l'amendement CL964.

L'article 18 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL562 de Mme Nathalie Appéré, CL75 de Mme Estelle Grelier, CL694 de M. Michel Piron, CL90, CL82 et CL76 de Mme Estelle Grelier, CL695 de M. Michel Piron, CL79 et CL132 de Mme Estelle Grelier, CL632 de M. Michel Piron, CL91, CL84 et CL85 de Mme Estelle Grelier, CL696 de M. Michel Piron, CL81, CL86 et CL78 de Mme Estelle Grelier, CL631 de M. Michel Piron, CL218 de M. Didier Quentin, CL88 de Mme Estelle Grelier et CL633 de M. Michel Piron tombent.

Article 19

(art. L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement du champ des compétences des communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée

Le présent article renforce le niveau d'intégration exigé des communautés de communes pour l'éligibilité à une bonification de la dotation globale de fonctionnement (DGF) par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales.

Comme les dispositions similaires concernant les compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération, et à titre d'illustration d'un certain phénomène d'emballage législatif, votre rapporteur observe que cet article du code général des collectivités territoriales n'a pas été modifié par moins de quatre textes de loi durant la seule année 2014 :

– la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a introduit la compétence de gestion des milieux aquatiques, à compter du 1^{er} janvier 2016, et apporté une coordination ;

– la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a introduit la compétence de gestion de la politique de la ville ;

– la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a complété la compétence aménagement de l'espace par l'élaboration des documents d'urbanisme ;

– la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2017, la notion de chef-lieu de canton par celle de « commune siège du bureau centralisateur ou un chef-lieu de canton à la date du 1^{er} janvier 2014 » et repoussé au 1^{er} janvier 2018 l'exigence d'exercice de la compétence en matière d'urbanisme.

Aussi en 2014, les élus et gestionnaires des communautés de communes concernées se sont retrouvés dans l'obligation d'appliquer quatre modifications successives du texte définissant les conditions ouvrant droit à la bonification avec trois dates d'entrée en vigueur différentes distinctes.

1. Les conditions pour bénéficier d'une bonification de la DGF

Certaines communautés de communes, sous le régime de la fiscalité professionnelle unique répondant aux caractéristiques définies par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, peuvent prétendre à percevoir une DGF bonifiée lorsque qu'elles répondent à des conditions de composition et de compétences exercées.

En matière de composition, la communauté de communes doit répondre à une des trois situations suivantes :

– sa population est inférieure à 3 500 habitants et la communauté est située en zone de revitalisation rurale de montagne et comprend au moins dix communes dont un ancien chef-lieu ou un bureau centralisateur de canton ou la totalité des communes d'un canton ;

– sa population est comprise entre 3 500 et 50 000 habitants ;

– sa population est supérieure à 50 000 habitants mais l'EPCI n'inclut pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15 000 habitants.

En matière de compétence, ces communautés de communes devront exercer à compter de 2018, lorsque toutes les modifications législatives à entrées en vigueur différées seront en application, au moins quatre des neuf groupes de compétences suivants :

– en matière de développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

– en matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- en matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.
- en matière d'assainissement : l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.

2. Le renforcement proposé par le projet de loi initial

Dans la logique de l'article 18 qui prévoit de renforcer l'intégration communautaire, le présent article propose d'accroître le nombre des compétences communales transférées et de compléter le champ des compétences déterminant l'éligibilité à la DGF bonifiée :

- en incluant la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme dans le domaine du développement économique ;
- en incorporant au dispositif les deux nouvelles compétences communales que l'article 18 propose de transférer à la communauté de communes : l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; la création et la gestion de maisons de services au public.

Au total, pour percevoir une bonification de DGF, une communauté de communes devrait exercer six blocs de compétences dans cette liste de onze en lieu et place de quatre blocs dans la liste de neuf, selon le droit en vigueur à compter de 2018.

3. Les limitations apportées par le Sénat en première lecture

En conséquence de la position retenue par la commission des Lois du Sénat à l'article 18, le Sénat a supprimé la promotion du tourisme des

compétences devant être exercées par les communautés de communes pour prétendre à une bonification de DGF.

En séance publique, le Sénat a repoussé un amendement du Gouvernement de rétablissement de la rédaction initiale de cet article et n'a adopté que des amendements rédactionnels.

4. Le rétablissement opéré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture

Par parallélisme avec la rédaction retenue à l'article précédent, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur insérant les compétences « promotion du tourisme » et « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » au sein du bloc de compétences en matière de développement économique des communautés de communes bénéficiant d'une bonification de la DGF.

*
* * *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL123 de Mme Estelle Grelier.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL124 de Mme Estelle Grelier et CL634 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Ces amendements sont satisfaits.

M. Yves Goasdoué. Je me réjouis à la fois de la réintroduction de la compétence sur le commerce parmi les compétences obligatoires des EPCI – c'est un signe fort – et de la souplesse introduite par la notion d'« intérêt communautaire ».

Les amendements sont retirés.

La Commission se saisit ensuite de l'amendement CL965 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de rétablir le tourisme et d'inclure le soutien au commerce local parmi les compétences devant être exercées par les communautés de communes pour être éligibles à la bonification de la DGF, en cohérence avec les amendements que nous avons déjà adoptés.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CL125 de Mme Estelle Grelier.

M. le rapporteur. Cet amendement est satisfait.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL131 de Mme Estelle Grelier.

M. Yves Goasdoué. Il s'agit d'intégrer la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz parmi les compétences obligatoires des communautés de communes à DGF bonifiée. C'est ce qui est prévu pour les métropoles et communautés urbaines dans la loi MAPTAM.

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

Puis elle adopte l'article 19 modifié.

Article 20

(art. L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération

Le présent article propose de renforcer les blocs de compétences transférées aux communautés d'agglomération par leurs communes membres.

1. Les compétences actuelles des communautés d'agglomération

En application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, une communauté d'agglomération exerce de plein droit cinq groupes de compétences, auxquelles s'ajoutent trois compétences optionnelles à choisir parmi une liste de six.

a. Les compétences obligatoires

Les communautés d'agglomération exercent obligatoirement les compétences suivantes :

- développement économique d'intérêt communautaire ;
- aménagement de l'espace communautaire, dont l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- politique du logement et de l'habitat d'intérêt communautaire ;
- politique de la ville ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, à compter du 1^{er} janvier 2016, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

b. Les compétences optionnelles

Les communes membres doivent en retenir au moins trois, à choisir parmi les six suivants :

- voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement des eaux usées ;
- eau ;
- environnement, lutte contre la pollution et traitement des déchets ;
- équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire.

2. Les renforcements proposés par le projet de loi initial

Les innovations proposées par le Gouvernement dans son projet de loi tel que déposé sur le bureau du Sénat étaient analogues à celles présentées, à l'article 18, pour les communautés de communes :

– d'une part, les compétences obligatoires sont élargies à la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ainsi qu'à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; les compétences en matière économique sont soumises au respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ;

– d'autre part, la liste des compétences optionnelles est complétée par la création et la gestion de maisons de services au public, sans que soit modifié le nombre minimal de compétences optionnelles devant être exercées par la communauté.

3. Les limitations apportées par le Sénat en première lecture

Dans le même esprit que celui qui a présidé à la modification de l'article 18, la commission des Lois du Sénat, par l'adoption d'un amendement de ses rapporteurs, a supprimé des compétences obligatoires des communautés d'agglomération celle relative à la promotion du tourisme. Elle l'a, en revanche, intégrée au champ des compétences optionnelles.

En séance publique, le Sénat a repoussé un amendement de rétablissement du texte du Gouvernement et adopté un amendement de ses rapporteurs visant à prévoir que la promotion du tourisme puisse prendre d'autres formes que la création d'un office de tourisme.

4. Le rétablissement opéré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture

Par parallélisme avec la solution retenue pour les communautés de communes, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements de votre rapporteur insérant les compétences « promotion du tourisme » et « politique

locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » au sein du bloc de compétence obligatoire en matière de développement économique des communautés d'agglomération.

Elle a également introduit une coordination relative au fait que dans les communes des départements concordataires de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la construction et l'entretien des bâtiments du culte peuvent être une compétence optionnelle des communautés d'agglomération.

*
* *

La Commission se saisit des amendements identiques CL150 de Mme Estelle Grelier et CL702 de M. Michel Piron.

M. Yves Goasdoué. L'amendement CL150 tend à unifier la compétence de soutien à l'immobilier d'entreprise à l'échelle intercommunale et à spécifier les politiques de soutien aux activités commerciales pour préserver une possibilité de partage des responsabilités dans ce domaine, au titre de l'intérêt communautaire.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il y a un problème de logique dans la rédaction de l'amendement, qui vise à supprimer la notion d'intérêt communautaire pour les actions de développement économique, mais distingue une politique de soutien au commerce local, qu'il soumet à la définition d'un intérêt communautaire.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CL133 de Mme Estelle Grelier et CL637 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Ces amendements sont satisfaits par l'amendement CL966 du rapporteur.

Les amendements sont retirés.

La Commission se saisit de l'amendement CL966 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rétablir la compétence en matière de tourisme – ou plutôt de promotion du tourisme, comme l'a fait remarquer M. Le Bouillonc – parmi les compétences devant obligatoirement être exercées par les communautés d'agglomération.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL142 de Mme Estelle Grelier tombe.

La Commission examine alors l'amendement CL143 de Mme Estelle Grelier.

M. Yves Goasdoué. Nous en revenons ici au sujet, évoqué par M. le secrétaire d'État, de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit d'un amendement d'appel, mais je vois que la question est maintenant sur la table.

M. le rapporteur. En cohérence avec ce que j'ai dit tout à l'heure à propos des sous-amendements du Gouvernement sur ce même sujet, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL196 et CL141 de Mme Estelle Grelier et CL636 de M. Michel Piron.

Elle se saisit alors de l'amendement CL126 de Mme Estelle Grelier.

M. Yves Goasdoué. Cet amendement vise à faire passer à cinq le nombre de compétences obligatoires exercées par les communautés d'agglomération en lieu et place des communes.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les réformes de ces compétences ont déjà été très nombreuses. La loi du 27 janvier 2014 a introduit la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques, à compter du 1^{er} janvier 2016 ; la loi du 21 février 2014 a introduit dans la liste des compétences optionnelles la compétence de gestion de la politique de la ville ; la loi du 24 mars 2014 a complété la compétence obligatoire d'aménagement de l'espace par l'élaboration du schéma de cohérence territoriale et des documents d'urbanisme. Il paraît donc difficile d'augmenter encore la liste des compétences. La marche serait trop haute.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite successivement les amendements CL136 de Mme Estelle Grelier, CL703 de M. Michel Piron et CL138 de Mme Estelle Grelier.

Puis elle se saisit de l'amendement CL635 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Cet amendement est satisfait.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement de coordination CL967 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL128 de Mme Estelle Grelier.

La Commission adopte enfin l'article 20 modifié.

Après l'article 20

La Commission est saisie des amendements identiques CL573 de Mme Nathalie Appéré et CL654 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Les amendements sont satisfaits par la rédaction existante du code général des collectivités territoriales. J'en demande donc le retrait.

Les amendements sont retirés.

Article 21

Délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération

Le présent article fixe au 30 juin 2016 le délai laissé aux communes membres des communautés de communes et des communautés d'agglomération existantes pour ajuster les compétences exercées par ces EPCI aux prescriptions résultant des articles 18 et 20.

1. L'organisation et les conséquences de ces transferts de compétences

Ces mises en conformité devront être opérées selon les procédures de droit commun prévues par les articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du code général des collectivités territoriales :

– les transferts optionnels de compétences devront être décidés à la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI à fiscalité propre⁽¹⁾, puis les modifications statutaires seront arrêtées par le préfet ;

– les transferts de compétences entraînent de plein droit la mise à disposition de la communauté des biens meubles et immeubles, utilisés pour leur exercice à la date du transfert, lesquels peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété ;

– l'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert, aux communes membres dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ;

– les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Si au 30 juin 2016, un EPCI ne s'est pas conformé aux prescriptions de l'article 21, il exercera alors l'intégralité des compétences relevant de la catégorie

(1) Soit les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

à laquelle il appartient, c'est-à-dire en sus des compétences obligatoires l'ensemble des huit blocs de compétences optionnelles prévus pour les communautés de communes ou des sept blocs prévus pour les communautés d'agglomération.

Le préfet devra alors procéder aux modifications statutaires correspondantes dans les six mois, avant le 31 décembre 2016.

2. Les débats au Sénat sur les dispositions spécifiques à la compétence « promotion du tourisme »

En ce qui concerne la compétence « promotion du tourisme », le présent article prévoit, à la prise de compétences, la transformation des offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées en bureaux d'information de l'office intercommunal, à l'exception de celui choisi pour en accueillir le siège.

Lors de son examen, par coordination avec la suppression aux articles 18 et 20 de l'intégration de la promotion du tourisme au sein des champs de compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération, la commission des Lois du Sénat a, par un amendement de ses rapporteurs, supprimé les modalités relatives aux offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées.

En séance publique, le Sénat a rétabli cette disposition en adoptant un amendement du Gouvernement, modifié cependant par un sous-amendement des rapporteurs visant à préciser que cette intégration des offices de tourisme n'aura lieu que si les communes concernées décident de transférer à l'EPCI la compétence « promotion du tourisme » rendue optionnelle par le Sénat.

3. L'élargissement et la réécriture du dispositif par votre commission des Lois

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements réécrivant le présent article, tout en conservant le calendrier prévu par le projet de loi initial, afin de :

– rétablir l'automaticité de la transformation des offices de tourisme des communautés de communes et communautés d'agglomération en bureaux d'information dans le cadre du transfert de la compétence en matière de promotion du tourisme à ces EPCI à fiscalité propre ;

– élargir l'applicabilité du présent article à l'ensemble des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, le Sénat ayant entrepris de modifier les compétences des communautés urbaines et métropoles en y intégrant la gestion des maisons de services au public à l'article 21 bis.

*
* * *

La Commission adopte successivement une série d'amendements du rapporteur : l'amendement de précision CL968, l'amendement de rétablissement CL969 et l'amendement de coordination CL970.

Puis elle adopte l'article 21 modifié.

Après l'article 21

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL451 de M. François-Michel Lambert.

Elle aborde l'amendement CL640 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Le mot « déjà » est important.

M. le rapporteur. Cet amendement ne vise rien de moins qu'à revoir la liste des métropoles reconnues comme telles par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Avis défavorable au nom de la stabilité.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL642 de M. Michel Piron.

Article 21 bis AA [nouveau]

(art. L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales)

Faculté de retrait des membres d'un syndicat mixte ouvert en cas de perte de la compétence ou de l'objet justifiant l'adhésion

Le présent article est issu de l'adoption par la commission des Lois d'un amendement présenté par votre rapporteur, visant permettre au préfet d'autoriser des membres d'un syndicat mixte dit « ouvert », établissement public régi par l'article L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales permettant d'associer des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, telles que les chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers, de se retirer du syndicat mixte lorsque leur participation est devenue sans objet, notamment du fait d'un changement de réglementation ou de la perte de la compétence nécessaire.

Pour les syndicats de communes, mais aussi les syndicats mixtes dits « fermés » (composés uniquement de communes et d'EPCI), l'article L. 5212-29 du même code prévoit qu'une commune peut être autorisée par le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie en

formation restreinte, à se retirer du syndicat si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation, la participation de cette commune au syndicat est devenue sans objet⁽¹⁾. Ainsi notamment si un EPCI ne disposerait plus de la compétence pour être membre de ce syndicat, il pourrait s'en retirer sans qu'il soit nécessaire de recourir à une modification de ses statuts, nécessitant l'accord des deux tiers de ses membres.

Pour les syndicats mixtes ouverts, une telle disposition expresse n'existe actuellement pas. Or en l'absence de base légale, une collectivité qui ne disposerait plus de la compétence pour adhérer à un tel syndicat mixte ne pourrait plus verser sa contribution. Lorsqu'une collectivité ne dispose plus de la compétence pour participer à un groupement comme un syndicat mixte, sa participation est privée de base légale et ne peut que prendre fin.

Aussi le présent article prévoit-il qu'un membre d'un syndicat mixte ouvert, que ce soit une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou une autre personne publique, puisse, après avis de la formation restreinte de la CDCI, être autorisé par le préfet à se retirer du syndicat, si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation, la participation de cette personne morale au syndicat mixte est devenue sans objet.

*
* * *

Elle examine l'amendement CL971 du rapporteur.

M. le rapporteur. Pour les syndicats de communes ou les syndicats mixtes dits fermés, l'article L. 5212-29 du code général des collectivités prévoit qu'une commune peut être autorisée par le préfet, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), à se retirer du syndicat. Cet amendement prévoit que cette disposition expresse puisse également exister pour les syndicats mixtes ouverts.

La Commission adopte l'amendement.

(1) Elle peut également recourir à une procédure identique si une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité du syndicat, ou aux compétences exercées par le syndicat, ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat, est de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical (article L. 5212-30 du code général des collectivités territoriales)

Article 21 bis A [supprimé]

(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

Le présent article était issu de l'adoption par le Sénat en séance publique, contre l'avis du Gouvernement et des rapporteurs de la commission des Lois, d'amendements identiques déposés par MM. Claude Kern, Gérard Miquel, André Reichard et plusieurs de leurs collègues.

En application de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales, lorsque des communes membres d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte rejoignent une communauté d'agglomération (par création, transformation ou fusion d'EPCI existants) exerçant des compétences obligatoires ou optionnelles précédemment exercées par le syndicat, cette évolution vaut retrait des communes du syndicat au profit d'un transfert des compétences concernées à la communauté d'agglomération.

Cependant, lorsque ce syndicat exerce des compétences facultatives confiées à la communauté d'agglomération, cette dernière est substituée aux communes membres au sein du syndicat, sans modification de son périmètre. Les représentants de la communauté d'agglomération reprennent, en nombre égal, les sièges précédemment occupés par les délégués des communes concernées au sein du comité syndical.

Lorsque la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu de faire de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations et d'une communauté d'agglomération une compétence obligatoire des communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2016, elle a également introduit une dérogation au I bis de l'article L. 5216-7 afin que lorsque cette compétence était préalablement exercée par un syndicat pour des communes membres d'une communauté d'agglomération, l'acquisition de cette compétence débouche sur la substitution des communes et leur représentation par la communauté au sein du syndicat, plutôt que sur le retrait obligatoire des communes de ce syndicat, afin de ne pas déstabiliser les syndicats existants, généralement organisées par bassin versant ou en regroupant les communes riveraines d'un même cours d'eau.

Des dispositions similaires ont été adoptées afin de prévoir un tel mécanisme de substitution – représentation des communes par une métropole ou une communauté urbaine au sein des syndicats pour l'exercice de la compétence de distribution d'électricité (articles L. 5215-22 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales), tout en précisant que l'EPCI est alors représenté au sein du comité syndical en fonction de son poids démographique et non en fonction du nombre de communes représentées.

Le présent article se proposait donc d'étendre ce mécanisme dérogatoire à l'exercice de la compétence d'assainissement. Lorsqu'une ou plusieurs communes membres d'un syndicat d'assainissement se retrouveraient membres d'une communauté d'agglomération ayant choisi d'exercer la compétence optionnelle d'assainissement, les communes ne devraient pas se retirer de ce syndicat, mais y seraient dorénavant représentées par la communauté d'agglomération, sans que le périmètre du syndicat soit affecté.

Ces dispositions allaient ainsi à l'encontre de la volonté de simplification et de rationalisation de la carte intercommunale, en permettant le maintien de syndicats exerçant des compétences habituellement dévolues aux EPCI à fiscalité propre et en constituant une atteinte au libre choix par les EPCI à fiscalité propre, des modalités d'exercice de cette compétence. Si la nécessité de conserver des syndicats à une échelle plus large que l'EPCI se justifie pour l'exercice de certaines compétences, comme la protection des milieux aquatiques ou la distribution d'électricité, ce n'est pas le cas de l'assainissement.

Aussi, en adoptant des amendements déposés par le Gouvernement et M. Florent Boudié au nom de la commission du Développement durable et d'aménagement du territoire, la commission des Lois de l'Assemblée a supprimé le présent article.

*
* *

La Commission est saisie des amendements identiques CL718 du Gouvernement et CL1144 de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la fonction publique. Nous avons déjà abordé hier soir la question de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Nous souhaitons revenir à ce que nous avons défendu dans le texte initial, à savoir la possibilité pour l'EPCI d'exercer librement cette compétence, dans le cadre d'une adhésion à un grand syndicat ou de façon plus autonome.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. Même argumentation.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 21 bis A est supprimé et l'amendement CL452 tombe.

Article 21 bis B [nouveau]

(art. L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Dérogations aux seuils de population nécessaires à la mise en place d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération

Le présent article est issu de l'adoption par la commission des Lois de deux amendements de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et d'un amendement présenté par Mme Christine Pires Beaune, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances.

Ils se proposent d'assouplir, de manière temporaire, les conditions nécessaires à la constitution d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération.

1. La possibilité de créer une communauté urbaine autour d'un ancien chef-lieu de région

Issu d'un amendement de Mme Appéré, le 1^o du présent article supprime l'exigence de population pour qu'un EPCI à fiscalité propre comprenant une commune « ayant perdu la qualité de chef-lieu de région » puisse accéder au statut de communauté urbaine lorsqu'il exerce d'ores et déjà les compétences prévues pour cette catégorie d'EPCI⁽¹⁾ et que la majorité qualifiée des communes membres délibèrent en ce sens avant le 1^{er} janvier 2020⁽¹⁾.

(1) En application de l'article L. 5210-20, la communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- 1^o En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :
- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
 - b) Actions de développement économique ;
 - c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
 - d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre I^{er} du livre II et au chapitre I^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;
 - e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
 - f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;
- 2^o En matière d'aménagement de l'espace communautaire :
- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières ;
 - b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de déplacements urbains ;
- 3^o En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :
- a) Programme local de l'habitat ;
 - b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

Jusqu'à la promulgation de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article L. 5215-1 du code général des collectivités territoriales exigeait pour créer une communauté urbaine de définir un périmètre regroupant 450 000 habitants : l'article 68 de cette loi a réduit cette exigence à 250 000 habitants. Ce seuil n'est pas applicable aux communautés urbaines préexistantes, ce qui explique l'existence de communautés urbaines bien moins peuplées, mais qui exercent des compétences adaptées.

Votre rapporteur rappelle qu'en application de l'article 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, dans les régions issues du regroupement de plusieurs régions existantes, le chef-lieu provisoire sera fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée et des conseils régionaux intéressés, consultation du conseil économique, social et environnemental régional et concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives. Le nom et le chef-lieu définitifs seront fixés par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} octobre 2016, après avis du conseil régional de la région élu en décembre 2015, rendu dans le cadre d'une résolution unique fixant les sièges et lieux de réunion des organes de la région.

-
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;
 - 4^o En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
 - 5^o En matière de gestion des services d'intérêt collectif :
 - a) Assainissement et eau ;
 - b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
 - c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
 - d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;
 - e) Contribution à la transition énergétique ;
 - f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
 - g) Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
 - h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;
 - 6^o En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
 - a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - b) Lutte contre la pollution de l'air ;
 - c) Lutte contre les nuisances sonores ;
 - d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
 - 7^o Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.
- (1) En application de l'article L. 5211-5, cette majorité doit regrouper les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Dans ce cadre, 9 communes vont perdre en 2016 leur actuelle qualité de chef-lieu de région.

Cette disposition permettra ainsi aux EPCI composés autour de ces communes, qui n'atteindraient pas ce seuil de population tout en exerçant d'ores et déjà des compétences élargies, de bénéficier du statut et des dotations afférentes aux communautés urbaines.

2. La possibilité de créer une communauté urbaine autour d'une unité urbaine composée de plusieurs communes ou autour d'un chef-lieu d'arrondissement

Le 2° du présent article prévoit deux cas distincts de dérogations aux seuils de population applicables à la création d'une communauté urbaine.

On rappellera que si l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une communauté d'agglomération regroupe plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, au fil des années, le législateur a introduit de nombreuses dispositions permettant de déroger à ces critères :

– le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département ;

– le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ;

– le seuil démographique de 50 000 habitants peut également être apprécié en prenant en compte la population telle que définie à l'article L. 2334-2, à la double condition que cette dernière excède ce seuil d'au moins 20 % et qu'elle excède la population totale de plus de 50 %.

– l'article 40 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a ouvert pendant trois ans la possibilité de créer une communauté d'agglomération lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 30 000 habitants et comprend la commune la plus peuplée du département ;

– l'article 71 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, a permis pendant 18 mois la constitution d'une communauté d'agglomération, au sens du premier alinéa, lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune centre, sont des communes littorales.

Le premier alinéa du 2°, inséré à l'initiative de Mme Nathalie Appéré, permet que pendant 18 mois, le seuil démographique de 15 000 habitants applicable à la commune-centre, puissent être apprécié à l'échelle d'une « unité urbaine » pouvant s'étaler sur plusieurs communes, plutôt que d'une seule commune. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, une telle mesure avait déjà été adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Philippe Vigier ; cependant, à l'occasion de son examen de ce projet de loi, le Conseil constitutionnel a jugé que cette disposition ne relevait pas du domaine des lois de finances et en conséquence, a censuré l'article correspondant comme adopté comme une procédure contraire à la Constitution⁽¹⁾.

Le second alinéa du 2°, introduit par l'adoption d'un amendement présenté par Mme Christine Pires Beaune, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, autorise pendant trois ans l'État à permettre la constitution d'une communauté d'agglomération regroupant 30 000 habitants dont une commune chef-lieu d'arrondissement de plus de 15 000 habitants.

À l'occasion de l'examen de l'amendement de M. Philippe Vigier ayant inséré la même disposition dans le projet de loi de finances pour 2015, les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances du Sénat ont rappelé que la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique avait indiqué devant l'Assemblée nationale que six EPCI seraient potentiellement concernés et pourraient ainsi accéder au statut de communauté d'agglomération : en conséquence, « la dotation d'intercommunalité de ces communautés de communes qui pourraient devenir des communautés d'agglomération serait calculée à partir d'un montant par habitant de 45,40 euros, soit une hausse d'au moins 10 euros par habitant. Le coût de cette mesure s'élèverait à quelques centaines de milliers d'euros et serait financé au sein de la dotation globale de fonctionnement des EPCI (7,2 milliards d'euros en 2014) par une minoration à due concurrence de la dotation de compensation (4,6 milliards d'euros) »⁽²⁾.

*
* *

La Commission examine les amendements identiques CL565 de Mme Nathalie Appéré et CL704 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Ces amendements sont importants. Il s'agit de permettre, jusqu'en 2020, aux neuf communes qui auront perdu, au 1^{er} janvier 2016, le statut de chef-lieu de région, de pouvoir, à titre exceptionnel et quelle que soit la population de leur intercommunalité, accéder au statut de communauté urbaine et à la bonification de dotation correspondante. Je suis favorable à cette forme de compensation.

(1) *Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015.*

(2) *Rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Charles Guené et Jean Germain, fait au nom de la commission des Finances du Sénat, 20 novembre 2014.*

Mme la ministre. Le Gouvernement retire son amendement au profit de celui de Mme Appéré.

L'amendement CL704 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL565.

Puis elle étudie, en discussion commune, les amendements CL493 de M. Philippe Vigier, CL558 de Mme Nathalie Appéré et CL1095 rectifié de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit de permettre à des EPCI, à titre expérimental et pour une durée maximale de dix-huit mois, d'acquérir le statut de communauté d'agglomération en appliquant le critère de 15 000 habitants non à l'échelle d'une commune-centre mais d'une unité urbaine. Cela permettra de tenir compte de la diversité des formes territoriales.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Dans le même esprit, notre amendement aménage une dérogation supplémentaire en permettant aux ensembles contigus d'au moins 30 000 habitants comprenant une ville sous-préfecture de plus de 15 000 habitants d'acquérir le statut de communauté d'agglomération.

M. Paul Molac. Ces deux amendements permettraient de régler bien des problèmes locaux, notamment dans des territoires à cheval entre deux régions ou trois départements. Je soutiendrai l'amendement de Mme Appéré.

M. Yannick Moreau. Je soutiens les tentatives d'élargir les possibilités de création des communautés d'agglomération car il faut encourager ces démarches. Dans les secteurs touristiques, les stations et les villes dont la population n'atteint pas en permanence le seuil de 15 000 ou 50 000 habitants gèrent des afflux temporaires bien plus importants. Aussi faut-il prendre en compte plusieurs critères pour apprécier ces seuils : population municipale, totale, au sens de la dotation globale de fonctionnement (DGF)... L'essentiel est de favoriser l'intégration et des projets d'agglomération à l'échelle des bassins de vie et non seulement d'intercommunalités existantes. C'est un sujet d'avenir pour nous tous, quelles que soient nos sensibilités.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Ces deux amendements ne sont ni identiques ni mutuellement exclusifs. Les deux dérogations qui existent aujourd'hui ont été créées à titre expérimental pour une durée de trois ans. C'est pourquoi notre amendement prévoit les mêmes conditions pour la nouvelle dérogation. Je suggère à Mme Appéré de fixer la même durée pour l'expérimentation qu'elle propose, afin de garder une cohérence.

Mme la ministre. Les communautés d'agglomération bénéficient d'une dotation plus importante. Dans le cadre de l'enveloppe normée, ces propositions

conduiront à une hausse des dotations au profit de ces communautés d'agglomération, au détriment des autres EPCI à fiscalité propre.

M. Michel Piron. L'amendement de Mme Appéré n'aborde pas la question de la population totale, toujours fixée à 50 000 habitants, ne touchant que celle de la ville principale de 15 000 habitants. Sur le plan géographique, c'est la définition de l'agglomération qui est ici interrogée, mais dans le cas d'un ensemble urbain continu, la question ne se pose pas. C'est le réglage des dotations à l'intérieur d'une enveloppe constante qui risque d'être problématique. Je soutiendrai l'amendement de Mme Appéré.

Mme Estelle Grelier. Je soutiens cet amendement qui porte sur les unités urbaines. S'agissant de la durée de l'expérimentation, c'est à l'occasion de la commission mixte paritaire sur la loi MAPTAM que l'on nous a conseillé de l'abaisser de trente-six à dix-huit mois.

Mme Nathalie Appéré. Le choix de fixer la durée de l'expérimentation à dix-huit et non trente-six mois – délai qui existe au demeurant dans la loi MAPTAM – a aussi une dimension volontariste puisqu'il vise à inciter les territoires prêts à cette transformation à l'engager rapidement.

Comme l'a dit Mme Christine Pires Beaune, nos amendements sont rédigés dans un même esprit, mais proposent des dispositifs différents : dans un cas, il n'est pas question d'abaisser le seuil global de population ; dans l'autre, on introduit le critère de la ville sous-préfecture.

M. le rapporteur. Avis favorable aux amendements CL558 et CL1095 rectifié.

L'amendement CL493 est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements CL558 et CL1095 rectifié.

Article 21 bis [supprimé]

(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

Le présent article, résultant de l'adoption, par la commission des Lois du Sénat, d'un amendement de ses rapporteurs, visait à prendre en compte, pour les EPCI les plus intégrés, la création de maisons de services au public par l'article 26 du projet de loi.

Il proposait ainsi de faire de la création et de la gestion de ces maisons de services au public une compétence obligatoire des communautés urbaines et des métropoles : les communes membres de ces EPCI devraient ainsi déléguer cette

compétence, ouvertes à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements par l'article 26, à ces EPCI.

Considérant que cette disposition laissait entendre aux autres acteurs, et notamment à l'État, qu'ils pourraient se désintéresser de la gestion de ces maisons, la commission des Lois a adopté des amendements présentés par Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, et par M. Florent Boudié, rapporteur pour avis au nom de la commission du Développement durable, **supprimant** le présent article.

*
* * *

La Commission aborde les amendements identiques CL566 de Mme Nathalie Appéré et CL1145 de la commission du Développement durable.

Mme Nathalie Appéré. Nous proposons de supprimer cet article qui prévoit que la compétence relative à la « création et [la] gestion des maisons de services » soit intégrée parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines. Au regard des discussions que nous avons conduites sur les responsabilités des départements, il apparaît que cette compétence ne relève pas obligatoirement du champ intercommunal.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Pour les mêmes raisons, la commission du Développement durable a souhaité retirer la « création et [la] gestion des maisons de services au public » du champ des compétences obligatoires.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 21 bis est supprimé.

Article 21 ter

(art L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales)

Représentation d'une communauté urbaine ou d'une métropole substituée à ses communes membres au sein d'un syndicat de distribution d'électricité

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements déposés par MM. Charles Revet et Daniel Laurent, visant à modifier le mécanisme de substitution – représentation des communes membres d'une communauté urbaine au sein d'un syndicat de distribution d'électricité.

1. L'application par le Sénat aux communautés urbaines d'un dispositif applicable aux métropoles

Dans la version adoptée par le Sénat, il visait à modifier le mécanisme de représentation-substitution d'une communauté urbaine au sein d'un syndicat de distribution d'électricité en lieu et place de ses communes membres, en alignant le dispositif applicables aux communautés urbaines sur celui prévus pour les métropoles. En séance publique au Sénat, les rapporteurs de cette commission ont apporté deux précisions rédactionnelles à ce dispositif.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a fait des « concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz » une compétence des communautés urbaines et des métropoles.

Cependant, elle a également prévu, en modifiant les articles L. 5215-22 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales, que lorsque la compétence de distribution d'électricité était préalablement exercée par un syndicat pour des communes membres de ces EPCI, l'acquisition de cette compétence débouche sur la substitution des communes et leur représentation par l'EPCI au sein du syndicat devant ainsi un syndicat mixte, plutôt que sur le retrait des communes de ce syndicat, comme le prévoit le droit commun. Ce choix était motivé par la volonté de ne pas déstabiliser les syndicats de distribution d'électricité existants, organisés sur une base départementale dans deux tiers des départements⁽¹⁾.

En application de l'article L. 5711-3, dans le cadre de cette représentation – substitution, la communauté urbaine appelée à remplacer ses communes membre au sein du comité syndical du syndicat, devrait se voir attribuer un nombre de sièges correspondant au nombre de ses communes membres – aux termes de l'article L. 5212-7, chaque commune disposant de deux délégués titulaires au sein du comité du syndicat. Cependant, la loi du 27 janvier 2014 a prévu que de manière dérogatoire, la communauté urbaine devrait disposer d'un nombre de sièges proportionnel à la population de ses communes concernées par la représentation, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de sièges (article L. 5215-22 du code général des collectivités territoriales).

Les auteurs des amendements dénonçaient les difficultés pratiques importantes de ce mécanisme qui « peut dans certains cas conduire à attribuer aux communautés urbaines un très grand nombre de sièges pour pouvoir respecter la règle de proportionnalité ».

Parallèlement, l'article L. 5217-7, organisant le mécanisme de représentation – substitution équivalent pour les métropoles, a prévu que celles-ci se voient attribuer un nombre de « suffrages » proportionnel à la population des communes que la métropole représente sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de suffrages. Cette rédaction ouvre ainsi la possibilité de conserver un

(1) *Audition de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies, 20 janvier 2015.*

nombre inférieur de sièges de délégués, tout en accordant aux délégués de la métropole plusieurs suffrages, afin de respecter la règle de proportionnalité.

Aussi dans sa version adoptée par le Sénat, le présent article proposait d'étendre ce dispositif aux communautés urbaines pour faciliter le fonctionnement du syndicat.

2. Le choix de l'harmonisation dans le sens inverse par la commission des Lois de l'Assemblée nationale

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement réécrivant le présent article en procédant à l'harmonisation des dispositifs applicables aux métropoles et aux communautés urbaines dans le sens inverse.

Le présent article procède désormais à la modification de l'article L. 5217-7 applicable aux métropoles, afin de remplacer la notion selon laquelle la métropole dispose au sein du comité syndical du nombre de suffrages correspondant à la population des communes qu'elle représente par celle de nombre de sièges proportionnel à la population représentée.

Il semble en effet difficile de concilier les modes de gestion des syndicats avec un dispositif dans lesquels les membres du comité syndical ne disposeraient pas tous du même nombre de suffrages. Par ailleurs, l'article L. 5212-8 dispose que les statuts du syndicat peuvent prévoir que les délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres du syndicat intercommunal ou du syndicat mixte fermé constituent un collège pour l'élection de leurs représentants au comité, permettant à plusieurs communes d'être représentées par un nombre inférieur de délégués.

*
* * *

La Commission étudie l'amendement CL756 du Gouvernement.

Mme la ministre. La question de la représentation-substitution des métropoles fait l'objet d'un débat récurrent, marqué par la volonté d'introduire d'autres critères que le nombre d'habitants. Un délégué ne pouvant peser plus qu'un autre, l'intercommunalité devrait être représentée par un nombre de sièges – et non de suffrages – proportionnel à sa population, sans pouvoir dépasser les 50 %.

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

L'article 21 ter est ainsi rédigé.

Article 21 quater [supprimé]

(art L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales)

Conventions de gestion d'équipement et de services entre une communauté d'agglomération et ses communes membres

Introduit par la commission des Lois du Sénat sur proposition de M. Alain Richard, le présent article était destiné à étendre aux communautés d'agglomération la faculté, aujourd'hui ouverte par l'article L.5214-16-1 du code général des collectivités territoriales aux communautés de communes, pour l'EPCI et ses communes membres de conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

Pour l'auteur de l'amendement, l'exercice des compétences transférées doit s'assortir « d'une souplesse facilitant l'adaptation au terrain et la proximité ».

Cependant, votre rapporteur observe que depuis la promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'article L. 5216-7-1 du même code rend applicable aux communautés d'agglomération l'article L. 5215-27 dudit code, qui prévoit que « la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. »

Ces dispositions satisfont et sont plus étendues que celles proposées par le présent article, car cette possibilité s'étend à tout établissement public ou collectivité territoriale : une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine peut conventionner de la sorte avec une commune non membre, un département ou un syndicat mixte par exemple, alors que l'article L. 5214-16-1 que le présent article propose d'étendre limite cette possibilité aux seules relations entre la communauté de communes et ses communes membres.

En conséquence, la commission des Lois a adopté un amendement de **suppression** du présent article déposé par votre rapporteur.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL972 du rapporteur.

M. le rapporteur. La loi du 27 février 2002 satisfait d'ores et déjà de manière encore plus large les objectifs des auteurs de cet article. Mieux vaut le supprimer pour en rester à ce que dit le code en l'état.

La Commission adopte l'amendement

En conséquence, l'article 21 quater est supprimé.

Article 22

(art. L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales)

Situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence entre communes et EPCI

Le présent article complète l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui règle la situation des agents participant à l'exercice des compétences communales transférées aux EPCI. En créant des garanties supplémentaires au bénéfice des agents, il devrait faciliter la gestion et l'évolution de l'intercommunalité.

En commission des Lois comme en séance publique, le Sénat n'a pas modifié le présent amendement.

1. Le dispositif en vigueur

À l'occasion du transfert d'un service ou d'une partie de service transféré d'une commune à un EPCI, les fonctionnaires et contractuels qui y remplissent en totalité leurs fonctions sont également transférés à l'EPCI. Ils relèvent alors de cet établissement, tout en conservant les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les agents exerçant leur service pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré peuvent être transférés ou uniquement mis à disposition s'ils refusent ce transfert.

Les modalités du transfert sont décidées conjointement par la commune et l'EPCI, après avis des comités techniques compétents.

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

2. L'amélioration de l'information des personnels concernés

Le présent article renforce l'information des personnels concernés par un transfert.

Celui-ci devrait être précédé de l'établissement d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération des agents. Ce document serait annexé à la décision de transfert.

3. La situation des personnels en cas de restitution de compétence aux communes

Par ailleurs, il modifie le règlement de la situation des personnels en cas de restitution de compétence.

Aujourd’hui, l’article L. 5211-4-1 applique aujourd’hui le même régime des agents transférés à ceux qui connaîtraient un mouvement inverse, à savoir les personnels de l’EPCI qui seraient amenés à être transférés aux communes membres en cas de restitution d’une compétence, dans le cadre de modification des statuts de l’EPCI ou de fusion ou changement d’EPCI.

Le présent article précise la situation des fonctionnaires et contractuels en cas de restitution de compétences :

- celle-ci entraîne de plein droit le terme de leur mise à disposition ;
- le fonctionnaire qui ne pourrait être affecté dans son administration d’origine à son précédent poste recevrait, après avis de la commission administrative paritaire, une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper. De même, le contractuel serait alors affecté sur un poste de même niveau de responsabilité ;
- les personnels chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée, seraient répartis d’un commun accord par convention entre l’EPCI et ses communes membres. La convention serait soumise pour avis aux comités techniques de l’établissement et des communes. Elle serait notifiée aux agents concernés après avis, selon le cas, des commissions administratives ou consultatives paritaires. À défaut d’accord sur les conditions de répartition dans les trois mois de la restitution des compétences, le préfet la fixerait. Les personnels seraient alors transférés dans les conditions de statut et d’emploi qui sont les leurs. Ces modalités régiraient tant les fonctionnaires et contractuels communaux transférés que ceux qui auraient été recrutés par l’EPCI ;
- en revanche, les personnels exerçant partiellement leurs fonctions pour la mise en œuvre de la compétence restituée, seraient affectés au sein de l’EPCI sur un poste correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité. Cette affectation concerneurait tant les personnels communaux transférés que les agents recrutés par l’intercommunalité.

4. La suppression d'une disposition redondante

Enfin, le présent article modifie l’article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit les modalités régissant les services communs créés, en dehors des compétences transférées, entre l’EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres.

Il supprime une disposition redondante concernant le maintien du bénéfice des avantages acquis, incluse dans le nouvel article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales créé par la loi du 27 janvier 2014.

5. Le renforcement des possibilités de mutualisation adopté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements renforçant les possibilités de mutualisation des services entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

a. L'élargissement des possibilités de recours à des services communs

L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet qu'en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres, ainsi qu'un EPCI à fiscalité propre et un ou des établissements publics dont il est membre, ou le centre d'action sociale qui lui est rattaché, peuvent se doter de services communs. Un service commun « peu[t] être chargé de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel, de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État », à l'exception des missions dévolues aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale. Il a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels tels que les ressources humaines, l'informatique ou les finances.

En adoptant des amendements identiques de Mme Nathalie Appéré, Mme Estelle Grelier, M. Michel Piron et plusieurs de leurs collègues, votre commission des Lois a prévu de supprimer les limitations de recours aux services communs en permettant d'en mettre en place pour tous les services qui ne sont pas en lien direct avec l'exercice d'une compétence transférée, à l'exception des missions dévolues aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale (**1° et 2° du II du présent article**). Ainsi par exemple, des missions de communication pourraient faire l'objet d'un service commun.

b. La simplification du transfert aux services communs des personnels n'y exerçant que partiellement leurs fonctions

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Toutefois à titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, il peut être géré par une commune. Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents. En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

Les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit transférés à l'EPCI. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, leur régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages collectivement acquis.

En application de l'article 69 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. La négociation se fait lors de la première constitution d'un service commun entre les mêmes partenaires.

Cependant, depuis cette modification, l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales ne prévoit plus les modalités de mise à disposition des agents qui ne remplissent pas en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Dans le silence des textes, ils sont mis individuellement à la disposition de la communauté, conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Cette procédure peut s'avérer relativement lourde en cas de mise en commun de services d'une taille conséquente et est contraire à l'esprit de la mutualisation des services qui est un mode d'organisation des services et par voie de conséquence, est sans lien avec la position statutaire de l'agent.

Aussi un amendement déposé par les mêmes auteurs et adopté par votre commission des Lois propose de revenir au régime antérieur, en prévoyant une mise à disposition automatique des agents qui ne remplissent pas en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun (**3° du II du présent article**).

c. L'élargissement des possibilités de délégation de gestion d'équipement et de services entre les communautés de communes et leurs communes membres

Aujourd'hui l'article L. 5214-16-1 du code général des collectivités territoriales permet, au sein des communautés de communes, à la communauté et ses communes membres de conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

Dans le même temps, l'article L. 5216-7-1 du code général des collectivités territoriales rend applicable aux communautés d'agglomération l'article L. 5215-27 du même code, qui prévoit que « la communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions ».

Cette disposition prévoit ainsi des possibilités de délégation plus étendues que celles proposées aux communautés de communes, car cette possibilité s'étend

à tout établissement public ou collectivité territoriale : une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine peut conventionner de la sorte avec une commune non membre, un département ou un syndicat mixte par exemple, alors que l'article L. 5214-16-1, que le présent article propose d'étendre, limite cette possibilité aux seules relations entre la communauté de communes et ses communes membres.

Aussi des amendements défendus par les mêmes auteurs et adoptés par votre Commission ont réécrit l'article L. 5214-16 afin d'harmoniser ces rédactions et ainsi d'étendre ces possibilités de mutualisation aux communautés de communes (**III du présent article**).

*
* *

La Commission aborde les amendements identiques CL98 de Mme Catherine Vautrin et CL216 de Mme Marie-Anne Chapdelaine.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Dans le cadre d'une mutualisation des services, cet amendement permet aux agents de bénéficier d'un déroulement de carrière normal sans se heurter à un plafond de verre parce que leur service a été transféré au sein d'une autre collectivité.

M. le rapporteur. Je suggère le retrait de ces amendements puisque l'amendement CL569 de Mme Nathalie Appéré poursuit le même objectif avec une meilleure rédaction.

Les amendements sont retirés.

La Commission est saisie des amendements identiques CL174 de Mme Estelle Grelier et CL645 de M. Michel Piron.

Mme Estelle Grelier. Étant donné qu'il est actuellement impossible de mutualiser les services de communication ou de cabinet, notre amendement tend à élargir les services communs.

M. Michel Piron. Même argumentation.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements identiques CL176 de Mme Estelle Grelier et CL646 de M. Michel Piron. En conséquence, les amendements identiques CL178 de Mme Estelle Grelier et CL648 de M. Michel Piron tombent.

Elle examine l'amendement CL148 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Je propose de retirer cet amendement au profit du CL569 de Mme Nathalie Appéré.

L'amendement est retiré.

La Commission passe aux amendements identiques CL568 de Mme Nathalie Appéré, CL162 de Mme Estelle Grelier et CL644 de M. Michel Piron.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit d'offrir aux communautés de communes les mêmes facultés que celles qui s'appliquent aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération en matière de mutualisation et de délégation de gestion de services.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL569 de Mme Nathalie Appéré.

Elle examine enfin les amendements identiques CL179 de Mme Estelle Grelier et CL649 de M. Michel Piron.

M. le rapporteur. Défavorable. Cet amendement propose une solution maximaliste en matière de mutualisation de l'ensemble du personnel communal.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 22 modifié.

Après l'article 22

La Commission est saisie de l'amendement CL166 de Mme Estelle Grelier.

M. le rapporteur. Défavorable. La modification du code des marchés publics relève du pouvoir réglementaire.

La Commission rejette l'amendement.

Elle passe aux amendements identiques CL167 de Mme Estelle Grelier et CL650 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. La loi ALUR a prévu le transfert automatique des pouvoirs de police spéciale des maires en matière d'habitat indigne au profit du président de l'EPCI à fiscalité propre compétent. Les pratiques constatées montrent que cette disposition apparaît insuffisamment précise et de nature à susciter des risques juridiques. Il s'agit de sécuriser cette procédure de transfert en remplaçant le mot « habitat » par « plan local de l'habitat ».

M. le rapporteur. Défavorable. Les auteurs utilisent la notion de « plan local de l'habitat », alors que le code de la construction et de l'habitation parle habituellement de « programme local de l'habitat ». Cet amendement n'apporte donc pas la précision rédactionnelle que vous appelez de vos vœux.

La Commission rejette les amendements.

Puis elle aborde l'amendement CL168 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Il est nécessaire d'engager un débat sur une fiscalité professionnelle unique sur toutes les communautés de communes. Eu égard à la remarque de Mme la ministre sur l'enveloppe normée et les catégories d'intercommunalités, il faudrait un jour créer des collectivités intercommunales sans les distinguer selon leur taille. Nous proposons la rédaction d'un rapport sur ce thème.

M. le rapporteur. Défavorable.

Mme la ministre. Le Gouvernement proposera à un ou deux parlementaires de travailler sur ce sujet car les dispositions prévues par les amendements qui viennent d'être votés seront difficilement compatibles avec notre gestion de la rénovation de la DGF et les péréquations. Il est donc essentiel de disposer d'un rapport.

La Commission rejette l'amendement.

Article 22 bis AA [nouveau]

(art. L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales et art. 83 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)

Report d'un an du délai laissé pour l'adoption des schémas de mutualisation des services

L'article 67 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5211-39-1 prévoyant l'obligation pour le président de chaque EPCI à fiscalité propre, « afin d'assurer une meilleure organisation des services », d'élaborer dans l'année suivant les élections municipales et communautaires un rapport et un schéma de mutualisation des services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pendant la durée du mandat communautaire. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport doit être soumis pour avis aux conseils municipaux des communes membres avant approbation par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation doit faire l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant.

En application de l'article 83 de la même loi, ces dispositions sont applicables à compter de mars 2014 et doivent donc être mise en œuvre au plus tard en mars 2015.

En adoptant un amendement déposé par Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, la commission des Lois a choisi de repousser cette échéance au 1^{er} mars 2016, tout en maintenant le principe d'une adoption du rapport et du schéma dans l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux et des organes délibérants (**I et II** du présent article).

À cette fin, le **III** du présent article propose de modifier les conditions d'entrée en vigueur différée de l'article L. 5211-39-1, tel que prévues par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, alors que cet article est d'ores et déjà dans le droit positif.

*
* * *

La Commission étudie l'amendement CL1094 rectifié de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Nous proposons de prévoir que le délai de publication du schéma de mutualisation des services soit reporté d'un an supplémentaire, compte tenu des modifications de périmètre en cours pour les communautés de communes.

M. le rapporteur. Je m'en remets à la sagesse de la Commission, avec un avis plutôt positif car je connais les difficultés qu'évoque Mme Pires Beaune.

M. Charles de Courson. La commission des Finances a également constaté que la non-réalisation de ce schéma n'impliquait aucune sanction. La disposition proposée n'a donc pas de portée juridique.

La Commission adopte l'amendement.

Article 22 bis A

(art. L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales)

Substitution du président de l'EPCI au maire dans les actes de police pris précédemment à un transfert des pouvoirs de police

Le présent article est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement présenté par Mme Michelle Meunier.

En application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, les maires transfèrent au président de l'EPCI les pouvoirs de police concurremment au transfert à l'EPCI des compétences en matière d'assainissement, de collecte des déchets ménagers, de gestion des aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, de police de la voirie et de la circulation et de licences de taxis et d'habitat insalubre. Les maires concernés peuvent s'y opposer dans les six premiers mois du transfert : le président de l'EPCI peut alors renoncer à exercer ces pouvoirs de police sur l'ensemble du périmètre de l'EPCI. Les pouvoirs de police en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires et de lutte contre l'incendie peuvent également être transférés de manière volontaire.

Lorsque le président de l'EPCI prend un arrêté pour exercer ces pouvoirs de police, il en informe les maires.

Le présent article précise que le président de l'EPCI « est substitué aux maires concernés dans tous les actes relevant des pouvoirs transférés », afin que ces derniers restent applicables tant que le président de l'EPCI n'aura pas décidé de leur évolution.

Lorsqu'une compétence est transférée d'une commune à un EPCI, ce dernier est substitué de plein droit à la commune pour l'intégralité des délibérations et des actes existants. Cependant, la précision apportée par le présent article pourrait être utile pour prévenir toute contestation contentieuse, notamment en matière de police de la voirie.

La commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article 22 bis A sans modification.

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

Le présent article est issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'amendements identiques présentés par MM. Jean Germain, Pierre-Yves Collombat et plusieurs de leurs collègues sénateurs. Il propose de permettre à un syndicat mixte de se transformer en établissement public territorial de bassin ou en établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, lorsqu'il en respecte les conditions de création.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé une compétence communale de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, transférée obligatoirement aux EPCI à fiscalité propre à compter du 1^{er} janvier 2016.

Un établissement public territorial de bassin (EPTB) est un groupement des collectivités territoriales intervenant pour l'aménagement et la gestion des fleuves et des grandes rivières dans le cadre géographique d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique. Ils ont principalement un rôle de conseil et d'animation vis-à-vis de leurs membres. Les EPTB ont le statut de syndicats mixtes ; leur financement est assuré par les collectivités territoriales qui en sont membres.

Un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) est un syndicat mixte de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

Ces établissements publics exercent, par transfert ou par délégation conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales et conformément à leurs objets respectifs, tout ou partie des missions relevant de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 27 janvier 2014 a chargé les préfets coordonnateurs de bassin de définir « le bassin, les sous-bassins ou les groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau » dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Le périmètre d'intervention de ces établissements publics est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin à la demande des collectivités territoriales ou de sa propre initiative, après avis des collectivités territoriales, du comité de bassin et, le cas échéant, des commissions locales de l'eau.

Le dispositif voté par le Sénat introduit ainsi une modalité parallèle de création de ces établissements publics, lorsqu'un syndicat mixte préexistant répond aux critères de création prévus par le législateur. À l'initiative du Gouvernement, l'amendement ayant abouti à l'insertion du présent article a été rectifié afin de confier au préfet coordinateur de bassin la mission de vérifier que le syndicat mixte répond aux critères prévus par la loi.

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article 22 bis B sans modification.

Article 22 bis C

(art. 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Report de l'entrée en vigueur de la dépénalisation du stationnement impayé

Issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement de M. Jean-Jacques Filleul, le présent article vise à reporter de neuf mois l'entrée en vigueur de la dépénalisation et de la décentralisation du stationnement payant sur voirie organisée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, afin de mettre à profit ce délai pour tester les dispositifs instaurés.

La loi du 27 janvier 2014 a en effet supprimé la pénalisation du stationnement payant sur voirie, c'est-à-dire du stationnement en l'absence ou en l'insuffisance de paiement de la redevance pour stationnement sur la voie publique, pour le transformer en service public décentralisé. En d'autres termes, les collectivités territoriales compétentes en matière de voirie pourront imposer le paiement et percevoir directement le montant d'un forfait de post-stationnement, plutôt qu'une amende en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement, constitutif d'une infraction en vertu de l'article R. 417-6 du code de la route.

Ces dispositions devaient entrer en vigueur 24 mois après le premier jour de la promulgation de la loi, soit à compter du 1^{er} janvier 2016.

Or, suivant l'exposé sommaire de l'amendement de M. Filleul, « au regard du traitement massif de données qu'impliquera le fonctionnement du futur dispositif et de l'évolution des pratiques de stationnement et de mobilité qu'il induit dans les territoires, le groupe de travail parlementaire chargé de préparer les décrets d'application de la réforme, mis en place conformément à la demande des sénateurs, a souhaité que soit prévue une période pendant laquelle les acteurs concernés pourront tester la performance technique du système mis en place. »

Aussi le présent article :

– reporte l'entrée en vigueur du dispositif du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2016 ;

– autorise, à compter du 1^{er} janvier 2016, les collectivités qui le souhaitent de préfigurer le nouveau dispositif au travers de conventions avec les services de l'Etat et de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) destinées à « valider les dispositifs techniques et les procédures destinés à garantir

le paiement et la perception de la redevance de stationnement » à l'issue de cette phase de préfiguration, le 1^{er} octobre 2016 ;

– précise le dispositif obligeant au paiement des amendes prononcées avant l'entrée en vigueur de la réforme, en écartant l'application des dispositions de l'article 112-4 du code pénal⁽¹⁾ sur l'inapplicabilité d'une peine liée à une infraction dépénalisée au cas du paiement des amendes prononcées sous l'empire de la loi pénale présentement abrogée.

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article 22 bis C sans modification.

Article 22 bis

(art. L. 511-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure)

Introduction dans les missions des agents de police municipale de l'établissement des avis de paiement du forfait de post-stationnement

Introduit par la commission des Lois du Sénat par l'adoption de deux amendements de M. Louis Nègre, cet article vise à habiliter les agents de police municipale et, à Paris, les agents de surveillance, à établir les avis de paiement de forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a dé penalisé le stationnement payant sur voirie, en substituant au paiement d'une amende pénale en cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement, constitutif d'une infraction en vertu de l'article R. 417-6 du code de la route, l'acquittement d'un forfait de post-stationnement.

Cela a pour conséquence de transformer la constatation de l'infraction par un agent assermenté par l'autorité judiciaire en un constat de non-paiement ou de paiement insuffisant de la redevance d'occupation du domaine public.

Dans le régime pénal du stationnement payant, le pouvoir de constatation de l'infraction appartient à deux catégories de personnels. D'une part, les personnels de la police et de la gendarmerie nationale y sont habilités en leur qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, en

(1) « L'application immédiate de la loi nouvelle est sans effet sur la validité des actes accomplis conformément à la loi ancienne.

« Toutefois, la peine cesse de recevoir exécution quand elle a été prononcée pour un fait qui, en vertu d'une loi postérieure au jugement, n'a plus le caractère d'une infraction pénale. »

application des articles 16 et 20 du code de procédure pénale ; cela ne constitue toutefois pour eux qu'une compétence très résiduelle. D'autre part, l'article L. 130-4 du code de la route donne compétence aux « agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République » « pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routière ». Ce sont ces agents, notamment les agents de police municipale et, à Paris, les agents de surveillance de Paris qui, bien que rémunérés par la Ville, sont placés sous l'autorité du préfet de police, assurent cette mission. Dès lors que l'infraction est supprimée, les dispositions précitées ne trouvent plus à s'appliquer.

Cependant, chacune de ces catégories de personnels est d'ores et déjà compétente pour constater l'absence de paiement et dresser les forfaits de post-stationnement. L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit que le montant du forfait de post-stationnement « est notifié par un avis de paiement délivré soit par son apposition sur le véhicule concerné par un agent assermenté de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou du tiers contractant désigné pour exercer cette mission, soit par envoi postal au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné effectué par un établissement public spécialisé de l'État ».

Le présent article permet toutefois d'introduire dans les missions des agents de police municipale et des agents de surveillance de Paris, énumérées aux articles L. 511-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure, celle de constater le non-paiement ou le paiement insuffisant de la nouvelle redevance de stationnement.

À l'occasion de son examen en première lecture, la commission des Lois a adopté un amendement présenté par votre rapporteur, qui prévoit l'entrée en vigueur des modifications proposées par le présent article de façon concomitante à la fin de la pénalisation du stationnement impayé et à l'introduction du forfait de post-stationnement, soit le 1^{er} octobre 2016 en application de l'article 22 bis C.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL973 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement reporte l'entrée en vigueur du dispositif à celle de la fin de la pénalisation du stationnement impayé.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 22 bis modifié.

Article 22 ter

(art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale

Le présent article a été introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de Mme Jacqueline Gourault, reprenant les dispositions de l'article 18 de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales mettant en œuvre la proposition n° 259 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales⁽¹⁾.

Cet article 18 visait à assouplir les règles qui prévalent aujourd'hui en matière de centres communaux d'action sociale (CCAS) et centre intercommunaux d'action sociale (CIAS). Il a été supprimé par votre commission des Lois, contre l'avis de votre rapporteur, lors de son examen de la proposition de loi le 13 février 2013⁽²⁾, et rétabli par la commission des Lois du Sénat à l'occasion de son examen de ce texte en deuxième lecture⁽³⁾.

1. Les modalités de création des CCAS : le caractère facultatif de la création dans les communes de moins de 1 500 habitants

Aux termes de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui lui sont dévolues par l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles : il « anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, sous forme de prestations remboursables ou non remboursables » ; il « participe à l'instruction des demandes d'aide sociale » ; il « peut créer et gérer en services non personnalisés des établissements et services sociaux et médico-sociaux ».

Selon les chiffres de la direction générale des finances publiques dont les rapporteurs du Sénat font mention, en 2011, étaient recensés 32 800 centres communaux d'action sociale et 325 centres intercommunaux d'action sociale, soit un total de 33 125 structures.

Il est possible de considérer que 49,9 % des centres communaux et intercommunaux d'action sociale sont inactifs (16,7 % d'entre eux) ou très peu actifs (33,2 % d'entre eux). Ainsi, 20 % de ces structures ont des produits et des

(1) Éric Doligé, La simplification des normes applicables aux collectivités locales, rapport au président de la République, juin 2011.

(2) Cf. rapport n° 725 de M. Guy Geoffroy, fait au nom de la commission des Lois, sur la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, 13 février 2013.

(3) Cf. rapport n° 635 (2012-2013) de Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 5 juin 2013.

charges de fonctionnement inférieurs à 1 000 euros par an et 33,2 % ont des produits et des charges de fonctionnement inférieurs à 2 000 euros par an. 5,7 % des centres apparaissent même comme des « coquilles vides » sur le plan budgétaire et comptable (absence d'actif et de passif, absence d'opérations budgétaires durant un exercice) et 16,7 % d'entre eux n'ont connu aucune opération budgétaire au cours de l'exercice 2010 et peuvent, de ce fait, être considérés comme « dormants ».

Enfin, 98 % des centres communaux d'action sociale seraient inactifs ou très peu actifs dans des communes de moins de 1500 habitants.

Aussi le **1°** du **I** du présent article propose-il une nouvelle rédaction de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, afin de rendre la création des CCAS *facultative* dans les communes de moins de 1 500 habitants (**I de l'article L. 123-4**).

Cette nouvelle rédaction prévoit en outre qu'un CCAS existant pouvait être dissous par délibération du conseil municipal dans les communes de moins de 1 500 habitants.

Dans les hypothèses où un CCAS aurait ainsi été dissous ou bien n'aurait pas été créé, le **II de l'article L. 123-4** prévoit que ses missions seraient assurées soit directement par la commune, soit par un centre intercommunal d'action sociale créé dans les conditions prévues à l'article L. 123-4-1.

Le **III de l'article L. 123-4** dispose, comme dans le droit existant, que le statut des CCAS de Paris, Lyon et Marseille serait fixé par voie réglementaire.

2. La création de centres intercommunaux d'action sociale

a. Le principe de la création d'un centre intercommunal d'action sociale

Le **2°** du **I** du présent article vise à créer un nouvel article L. 123-4-1 dans le code de l'action sociale et des familles, afin de clarifier les conditions dans lesquelles est ouverte la possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS – **I du nouvel article L. 123-4-1**) – conditions aujourd'hui prévues aux cinquième à dernier alinéas de l'article L. 123-5 du même code.

Par rapport au droit aujourd'hui en vigueur, ces modifications, outre le fait qu'elles permettent d'identifier ce régime dans un article spécifique du code de l'action sociale et des familles, placé immédiatement après celui consacré aux CCAS, étaient en grande partie – mais non exclusivement – destinées à clarifier la rédaction du dispositif prévu à l'article L. 123-5.

b. Les modalités des transferts de compétences

Le **II de l'article L. 123-4-1** dispose que, dans une telle hypothèse de création d'un CIAS, les compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre seraient réparties selon les modalités suivantes :

– si elles relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire, ces compétences sont transférées **de plein droit** au CIAS ;

– si tel n'est pas le cas, tout ou partie de ces compétences **peuvent** être transférées au centre intercommunal d'action sociale ; ce transfert doit alors être décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et du ou des conseils municipaux concernés (dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI⁽¹⁾) ;

– lorsque l'ensemble des compétences exercées par le CCAS d'une commune membre de l'EPCI sont transférées, ce transfert entraîne la dissolution de plein droit du centre ;

– les **services** des CCAS compétents pour les attributions d'action sociale d'intérêt communautaire font l'objet d'un transfert au CIAS ; il est précisé que ce transfert est effectué dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales⁽²⁾ ;

– les **biens** des CCAS des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre étaient de même transférés au CIAS dans la mesure où ils étaient « nécessaires à la mise en œuvre des attributions transférées », dans les conditions fixées aux articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du même code.

c. La dissolution d'un CIAS

Aux termes du **III du nouvel article L. 123-4-1**, c'est une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre qui décide de la dissolution d'un CIAS.

Les attributions du CIAS sont alors directement exercées par l'EPCI à fiscalité propre, sauf si une commune s'y opposerait par délibération motivée.

Dans ce cas, les compétences du CIAS sont exercées soit par la commune elle-même, soit par le centre communal d'action sociale.

(1) *Accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.*

(2) Cf. commentaire sous l'article 22.

3. Des mesures de coordination et de clarification

Par cohérence avec l'institution du nouvel article L. 123-4-1 dans le code de l'action sociale et des familles, le **3^o** du **I** du présent article supprime les cinquième à dernier alinéas de l'article L. 123-5 du même code, qui fixent aujourd'hui les règles applicables à la création d'un centre intercommunal d'action sociale par un EPCI.

Le **1^o** du **II** du présent article porte modification de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, dans sa version antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales toujours applicable aux communes associées, pour prévoir que la création d'une commune associée peut entraîner la création d'une section du centre d'action sociale, dotée de la personnalité juridique, à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune.

Le **2^o** du **II** du présent article procède, pour coordination, à la substitution à la référence à l'article L. 123-5 de la référence au nouvel article L. 123-4-1, s'agissant de la procédure de création d'un CIAS, en plusieurs occurrences du code général des collectivités territoriales :

– au dernier alinéa du II de l'article L. 5214-16, relatif à la situation où une communauté de communes exerçant la compétence « action sociale » d'intérêt communautaire peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale ;

– à l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5216-5, relatif à la situation où une communauté d'agglomération exerçant la même compétence action sociale d'intérêt communautaire peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale ;

– au **5^o** du II de l'article L. 5842-22 et au **4^o** du II de l'article L. 5842-28, concernant les modalités de son application en Polynésie française.

4. Les amendements apportés par le Sénat en séance publique

En séance publique, le présent article a été complété par trois amendements :

– à l'initiative de Mme Jacqueline Gourault, a été insérée la précision selon laquelle lorsqu'un centre intercommunal d'action sociale est substitué à un centre communal, le conseil municipal de la commune puisse former une commission « chargée d'étudier les questions entrant dans le champ de l'action sociale » ;

– à l'initiative des rapporteurs, a été rétablie la possibilité de communes limitrophes appartenant à une même conférence territoriale des maires, au sein de

la métropole de Lyon, de pouvoir mutualiser les actions de leur CCAS, sous la forme d'un service public non personnalisé ;

– à l'initiative des rapporteurs, un amendement de coordination a été adopté.

5. Le resserrement du dispositif et les garanties apportées par la commission des Lois à l'occasion de son examen du présent texte

Lors de l'examen du présent texte, la commission des Lois a considéré que ces mesures, qui visent à mettre le droit en accord avec les faits plutôt que pouvoir mettre les faits en accord avec le droit, méritaient d'être prises en considération.

Cependant, elle ne saurait permettre aux communes de s'exonérer de la conduite d'une politique d'aide sociale, même définie comme subsidiaire, et l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, compétences qui subsiste dans les matières n'étant pas d'intérêt communautaire même en cas de transfert à un EPCI à fiscalité propre.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, un amendement a été adopté afin de renforcer l'obligation faite aux communes qui choisirraient de ne pas mettre en place un CCAS d'exercer leurs compétences en matière sociale ou de les transférer à un EPCI à fiscalité propre.

La possibilité de créer une commission chargée d'étudier les questions entrant dans le champ de l'action sociale a également été supprimée, cette faculté existant pour toutes les communes et constituant une atteinte inutile à leur libre administration.

Plusieurs amendements de précision présentés par votre rapporteur ont entrepris de modifier le dispositif du Sénat afin de prévoir qu'un EPCI à fiscalité propre ne dispose que de compétences d'attribution : aussi il ne saurait exercer des compétences en matière d'action sociale, directement pour la mise en place d'un CIAS, que si ces dernières lui ont été préalablement transférées par les communes en application des dispositions du code général des collectivités territoriales. De la même manière, en cas de dissolution d'un CIAS, une commune ne saurait être amenée à reprendre l'exercice de ces compétences de sa propre initiative, sans qu'elles aient été restituées aux communes. Enfin, si les communes ont transféré au CIAS des compétences en matière sociale ne relevant pas de l'intérêt communautaire, elles doivent les récupérer et les exercer en cas de dissolution de ce CIAS.

Enfin, un amendement de votre rapporteur a réécrit le dispositif prévu par le Sénat au II et prévoyant, dans les communes associées créées avant la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales pour lesquelles le droit antérieur reste applicable, que la section du centre d'action sociale de la commune associée peut être dissoute dans les mêmes conditions que celles prévues par le présent article.

*
* * *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL384 de M. Didier Quentin.

Puis elle étudie l'amendement CL800 de la commission des Affaires sociales.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis de la commission des Affaires sociales. Nous proposons de conditionner la dispense de créer un centre communal d'action sociale (CCAS), instituée par le Sénat, à la participation à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Nos collègues sénateurs ont décidé d'être pragmatiques : en effet, les CCAS ne sont généralement pas utilisés, l'outil existe sans que la politique sociale afférente ne soit mise en place. Cependant, la commission des affaires sociales voudrait prendre en compte une autre réalité des territoires : celle de l'exclusion, qui dépasse largement les agglomérations urbaines pour s'installer, insidieusement mais certainement, dans les zones rurales, en particulier dans les petites communes. C'est pourquoi nous proposons cet amendement d'équilibre qui propose de ne pas dispenser les communes de moins de 1 500 habitants de créer un CCAS, sauf si un CIAS prend en charge la compétence sociale. L'amendement n'est pas entièrement satisfaisant dans la mesure où la compétence sociale des CIAS n'est pas obligatoire ; mais il est essentiel d'inciter y compris les petites communes à mener de véritables politiques d'action sociale.

M. le rapporteur. Mme Iborra craint que les dispositions adoptées par le Sénat permettent à certaines communes de se dispenser de l'obligation de disposer d'un CCAS et par là même de mener une politique d'action sociale. Le texte du Sénat précise pourtant que les communes peuvent exercer leur compétence sociale autrement que par un CCAS. Un de mes amendements remplace le terme « peut exercer » par « exerce », le passage à l'indicatif donnant à la loi un caractère plus impératif. Cette modification devrait satisfaire le souhait de Mme Iborra.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. L'amendement introduit par les sénateurs est plein de bon sens pour les communes de petite taille dont les CCAS disposent d'un budget tout juste suffisant pour organiser le repas et la distribution des colis de Noël. Certes, on ne peut pas afficher la suppression de l'action sociale, mais celle-ci passe surtout par le département et les assistantes sociales. Mieux vaut inciter les petites communes à créer un CIAS et de mettre en place une politique sociale à l'échelle du territoire.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte successivement une série d'amendements du rapporteur : l'amendement CL974, l'amendement rédactionnel CL975,

l'amendement de clarification CL976, les amendements de précision CL977 et CL978, et l'amendement de clarification CL979.

Puis elle passe à l'amendement CL980 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le dispositif proposé par le Sénat aboutirait à ce qu'une commune membre d'un EPCI compétent en matière d'action sociale puisse être amenée à exercer des compétences sociales confiées à l'EPCI. Il est impossible de prévoir qu'une commune puisse, de sa propre initiative, reprendre l'exercice d'une compétence déléguée. Nous avons donc procédé à des ajustements nécessaires pour que ce ne soit pas le cas.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL981 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de réécrire le dispositif prévu par le Sénat afin qu'il soit applicable dans les communes associées.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 22 ter modifié.

Après l'article 22 ter

La Commission est saisie de l'amendement CL187 de Mme Estelle Grelier.

M. le rapporteur. Défavorable car il s'agit d'une disposition de nature financière relevant également de la loi de finances.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL189 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Il s'agit également d'une mesure d'ordre financier, qui soulève la question des communes « pauvres » dans des intercommunalités « riches », notamment en matière de répartition des fonds de péréquation – un sujet d'inquiétude pour beaucoup d'élus. Nous avons souhaité porter cette discussion par le biais d'un amendement.

M. le rapporteur. Maire d'une commune considérée comme pauvre au sein d'une intercommunalité considérée comme riche, je suis sensible à vos arguments. Mais cette disposition trouvera mieux sa place dans le projet de loi de finances. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL192 et CL194 de Mme Estelle Grelier.

Article 22 quater A [nouveau]

(art. L. 5211-28-3 du code général des collectivités territoriales)

Recours à la majorité qualifiée pour décider de l'unification des impôts communaux directs au sein des EPCI à fiscalité propre

Le présent article a été introduit par la commission des Lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen. Il vise à permettre aux communes membres de tout EPCI à fiscalité propre de procéder à l'unification des impôts communaux directs (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) par un vote à la majorité qualifiée, soit par délibérations concordantes de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, plutôt que par l'exigence d'un consentement de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres.

Introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 5211-28-3 du code général des collectivités territoriales permet aux communes membres des EPCI à fiscalité propre d'engager un tel processus d'unification des impôts communaux ne relevant pas de la fiscalité professionnelle, par délibérations concordantes de l'organe délibérant et de l'ensemble des communes membres.

L'organe délibérant exerce alors les compétences des conseils municipaux en matière de détermination des taux « dans les mêmes limites et conditions que celles applicables à son vote par les communes ». Un dispositif de rapprochement progressif des taux est organisé par le même article, dont la durée dépend des écarts préexistants.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a substitué un vote à la majorité qualifiée à la règle de l'unanimité dans les seules métropoles.

Selon les auteurs de l'amendement, « à ce jour, aucun groupement à fiscalité propre n'a encore pu faire usage de cette nouvelle possibilité d'unification fiscale, inspirée des dispositions pratiquées pour la fiscalité professionnelle unique dont la généralisation a constitué une considérable avancée. »

Aussi le présent article a donc pour objet de faciliter l'unification de tout ou partie des impôts directs locaux afin d'optimiser l'utilisation de la croissance des ressources, soit au service de projets intercommunaux, soit de politiques de solidarité entre les communes.

*
* * *

La Commission aborde l'amendement CL572 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Cet amendement vise à faciliter l'unification de la fiscalité des ménages au sein des EPCI. Simplifiée pour les métropoles dans le cadre de la loi MAPTAM, l'opération est beaucoup plus complexe à mettre en œuvre dans les autres EPCI. C'est pourquoi nous prévoyons un allégement des conditions de majorité tout en insistant sur le caractère facultatif et non obligatoire de la mesure.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une procédure plus que d'une disposition fiscale. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie des amendements identiques CL574 de Mme Nathalie Appéré et CL653 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Là aussi, il s'agit de faciliter les conditions de majorité pour les rendre opérationnelles.

M. le rapporteur. L'amendement est satisfait par celui que nous venons d'adopter.

Les amendements sont retirés.

Article 22 quater B [nouveau]

(art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Recours à la majorité simple de l'organe délibérant pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre

Inséré par la commission des Lois à l'initiative de M. Michel Piron, le présent article entend substituer à la majorité des deux tiers la majorité simple des suffrages exprimés au sein de l'organe délibérant pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences exercées par les différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles).

Actuellement, lorsque certaines compétences obligatoires ou facultatives sont attribuées par le code général des collectivités territoriales aux EPCI à fiscalité propre sous réserve de la définition de leur intérêt communautaire, l'organe délibérant peut, par délibération adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, limiter la portée des compétences ainsi transférées et laisser aux communes la possibilité d'intervenir dans l'exercice de cette compétence ne relevant que de l'intérêt local. À défaut de délibération en ce sens dans un délai de

deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence, l'EPCI à fiscalité propre exerce la plénitude de cette compétence.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a procédé à l'unification de ces procédures : auparavant, dans les seules communautés de communes, l'intérêt communautaire était défini par délibérations concordantes des communes membres à la majorité qualifiée⁽¹⁾.

Constatant que la représentation des oppositions au sein des organes délibérants depuis mars 2014 rend l'obtention de majorités qualifiées plus difficile, le présent article propose que l'intérêt communautaire soit désormais défini à la majorité simple des suffrages exprimés au sein de l'organe délibérant.

*
* * *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL655 de M. Michel Piron.

Puis elle aborde l'amendement CL185 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Nous proposons d'étendre le dispositif légal par lequel les intercommunalités peuvent décider la réduction des attributions de compensation de manière différenciée selon les communes, et de supprimer la règle de l'unanimité qui freine les décisions, eu égard à la solidarité nécessaire entre les communes des intercommunalités. Cette mesure est importante pour le fonctionnement quotidien des intercommunalités et va dans le sens du pacte financier et fiscal auquel nous sommes invités à nous conformer.

M. le rapporteur. Je renvoie cette disposition de nature financière au projet de loi de finances. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL186 de Mme Estelle Grelier.

La Commission examine enfin l'amendement CL570 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Il s'agit d'éviter les minorités de blocage dans le cadre de l'attribution de dotations de solidarité communautaire (DSC) en précisant que seuls les suffrages exprimés sont pris en compte.

(1) Accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

M. le rapporteur. Sauf mention contraire dans le code général des collectivités territoriales, la majorité est toujours celle des suffrages exprimés. L'amendement est donc satisfait.

Mme Nathalie Appéré. Sauf que l'application du code – y compris par les préfectures, dans le cadre du contrôle de légalité – prend en compte le plus souvent les inscrits, introduisant des ambiguïtés qui fragilisent les décisions des conseils communautaires.

M. Michel Piron. Madame la ministre, pourriez-vous clarifier les instructions données aux services, de manière à leur éviter la surinterprétation, voire les contre-sens ?

Mme la ministre. Nous nous pencherons sur cette question et vous donnerons une réponse. Mais on ne peut pas faire figurer cette disposition dans la loi.

L'amendement est retiré.

Les amendements CL571, CL651 et CL652 sont également retirés.

CHAPITRE I^{ER} BIS

Dispositions relatives à la démocratie communale et intercommunale

Article 22 quater

(art. L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales)

Abaissement du seuil de population des communes au sein desquels l'opposition municipal peut disposer d'une tribune dans le bulletin municipal ou dans les moyens d'informations municipales

Issu de l'adoption par le Sénat en séance publique d'un amendement présenté par M. Ronan Dantec et les membres du groupe écologiste du Sénat, le présent article se propose d'abaisser de 3 500 habitants à 1 000 habitants le seuil de population au-delà de laquelle les conseillers municipaux d'opposition peuvent disposer d'une tribune dans le bulletin d'information générale réalisée par la commune.

Introduit par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, cette faculté de disposer d'un « espace réservé » lorsque la commune diffuse un « bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal » n'est actuellement offerte qu'aux conseillers « n'appartenant pas à la majorité municipale » dans les communes de 3 500 habitants et plus.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a abaissé de 3 500 à 1 000 habitants le seuil de

population municipale à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle. La présence de plusieurs listes permet à partir de ce seuil de distinguer une majorité et une opposition municipales.

À l'occasion de l'examen du projet de loi ayant abouti à cette loi, l'Assemblée nationale avait inséré, à l'initiative de son rapporteur M. Pascal Popelin, un article tirant les conséquences de la modification du mode de scrutin en abaissant le seuil d'applicabilité de quatre dispositions jusqu'ici destinées aux seules communes de 3 500 habitants et plus, lorsque ce choix est la seule conséquence d'un mode de scrutin différent :

– l'article L. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que les adjoints sont élus au scrutin majoritaire de liste, toujours à la majorité absolue des votants aux deux premiers tours, puis, si nécessaire, à la majorité relative au troisième tour ; la liste déposée doit comporter autant d'hommes que de femmes, sans qu'il y ait d'obligation d'alternance entre les candidats des deux sexes ;

– l'article L. 2121-22 du même code qui prescrit, dans les communes pratiquant le scrutin de liste, le respect du principe de représentation proportionnelle des différentes commissions formées par le conseil municipal (commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises, commission d'appels d'offres, bureaux d'adjudication), afin de « permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale » ;

– l'article L. 2122-9 du même code qui prévoit, pour ces communes, les cas dans lesquels le conseil est réputé complet pour procéder à l'élection d'un nouveau maire ;

– l'article L. 2122-10 du même code, qui met fin de plein droit au mandat du maire et des adjoints lorsqu'une décision juridictionnelle définitive inverse les résultats de l'élection municipale au scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle.

Le présent article reprend le même esprit, en abaissant un seuil qui est fixé en fonction du mode de scrutin différent pratiqué par les communes, et non des moyens à disposition des communes les moins peuplées.

Cependant, votre rapporteur observe que l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales prévoit également que « les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur » ; or l'article L. 2121-8 n'oblige que les communes de plus de 3 500 habitants à se doter d'un règlement intérieur.

Aussi un amendement de votre rapporteur adopté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale a entrepris de réécrire l'article L. 2121-27-1 afin d'y apporter plusieurs améliorations et précisions :

– en élargissant la possibilité d'expression des conseillers à tous les moyens d'information diffusés par la commune, et en particulier à leur site Internet ;

– en définissant qui sont les « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale », par leur élection sur une liste différente de celle de la majorité municipale ou par déclaration de chaque conseiller municipal ;

– en prévoyant que si le conseil municipal n'était pas doté d'un règlement intérieur, la mise en œuvre de cet article serait décidée par une délibération du conseil municipal.

*
* * *

La Commission étudie, en discussion commune, les amendements CL982 du rapporteur et CL64 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. L'amendement réécrit le dispositif proposé en prévoyant le cas où le conseil municipal ne soit pas doté d'un règlement intérieur, en définissant qui sont les « conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale » et en élargissant la possibilité d'expression à tous les moyens d'information. Nous souhaitons ainsi harmoniser les droits de l'opposition en les étendant aux communes de 1 000 à 3 500 habitants, passées au scrutin de liste paritaire à la proportionnelle.

M. Paul Molac. L'amendement CL64 fait partie d'une série d'amendements qui portent sur la démocratie locale. Il vise à donner des droits à l'opposition, étendant les dispositions prévues pour les communes de plus de 3 500 habitants à celles qui en comptent 1 000 à 3 500. Cette extension concerne plusieurs domaines : les délais de convocation du conseil municipal, la création d'un règlement intérieur, les convocations exceptionnelles ou encore l'information contenue dans la convocation.

M. le rapporteur. Je reste très réservé. L'amendement s'inscrit dans la même logique que le mien, mais avec un champ d'application beaucoup plus large, certaines de ses dispositions pouvant poser problème dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants. Plus minimaliste, mon amendement me paraît plus applicable. Par ailleurs, on pourrait éventuellement considérer chaque disposition proposée par cet amendement article par article et non de manière groupée, cette concentration rendant difficile l'application des mesures envisagées.

M. Paul Molac. Si l'on a décidé d'introduire le scrutin à la proportionnelle à partir du seuil de 1 000 habitants, il faut en tirer toutes les conséquences en appliquant également à ces communes – qui parfois le demandent – les autres dispositions valables pour les communes plus grandes.

La Commission adopte l'amendement CL982.

En conséquence l'amendement CL64 tombe.

L'article 22 quater est ainsi rédigé.

Après l'article 22 quater

La Commission est saisie de l'amendement CL129 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement propose que l'élection de l'ensemble des conseillers communautaires, des conseillers métropolitains et des conseillers de la métropole de Lyon se fasse au suffrage universel direct, dans les conditions prévues par le code électoral. En effet, la plupart des projets d'investissements ne se font plus au niveau des communes, mais des intercommunalités. Cette situation pose un problème de démocratie ; une partie au moins de ces délégués devraient être élus au suffrage universel direct.

M. le rapporteur. Les modalités d'élection des conseillers métropolitains de Lyon sont définies dans une ordonnance prise par le Gouvernement ; or un amendement parlementaire ne peut pas modifier une disposition à caractère réglementaire prise par ordonnance. Par ailleurs, en adoptant cet amendement, nous créerions un nouveau mode de désignation sans annuler l'ancien. Je demande le retrait de l'amendement.

M. Paul Molac. Je le maintiens. Il faudra un jour sortir de l'ambiguïté en faisant des EPCI de véritables collectivités locales. Nous en sommes encore loin et avançons à petits pas, mais l'idée d'une double représentation – une assemblée de maires d'un côté et des délégués élus au suffrage universel direct de l'autre – me semble relever du bon sens.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL497 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement a pour objet d'assouplir les conditions dans lesquelles les électeurs peuvent solliciter l'organisation d'une consultation populaire au sein des communes et des EPCI – mécanisme auquel les élus recourent trop rarement. Les citoyens peuvent, par voie de pétition, être à l'initiative de l'organisation d'une telle consultation, mais le quorum requis pour que cette pétition s'impose à la collectivité – un cinquième des électeurs, soit bien plus que dans les régions et les départements – est aujourd'hui trop élevé pour qu'ils se saisissent de cet outil. Cette différence inexplicable des quorums restreint les velléités de démocratie directe et apparaît d'autant plus injustifiée que la commune constitue la cellule de base de la démocratie, le lieu dans lequel le contact entre les citoyens et leurs élus est le plus direct et donc le plus fécond. Dès lors, il faut élargir les possibilités pour les citoyens de demander l'organisation d'une consultation populaire en fixant le quorum à un dixième des électeurs au

sein des communes et des intercommunalités. L'amendement suivant représente la conséquence de celui-ci.

M. le rapporteur. Aujourd'hui, dans une commune ou un EPCI, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs peuvent demander à inscrire l'organisation d'un débat à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité. Mais la décision revient en réalité à l'organe délibérant et abaisser le seuil n'aurait pas forcément d'impact sur la fréquence à laquelle celui-ci donnerait satisfaction aux pétitionnaires. Par ailleurs, nous ne disposons pas d'éléments sur le nombre de pétitions ayant recueilli le nombre demandé de signatures qui ne donneraient pas lieu à un débat. Je demande donc le retrait de l'amendement ; à défaut, je donnerai un avis défavorable car modifier ces seuils ne nous paraît pas utile.

L'amendement est retiré.

L'amendement CL496 est également retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL80 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Tirant les conclusions de l'échec du droit de pétition – qui représente pourtant une avancée importante pour la démocratie locale –, nous proposons de simplifier les modalités de saisine. Ainsi, lorsque la demande d'organisation d'une consultation locale satisfait aux conditions de recevabilité, l'organe délibérant ne pourrait pas s'opposer à son organisation. La tenue des consultations locales est un phénomène démocratique suffisamment rare pour que la faculté de l'organe délibérant de l'empêcher soit limitée. Le président de la République avait d'ailleurs souligné, dans son discours de Dijon en mars 2012 que : « Le droit de pétition doit être élargi, reconnu – et les assemblées locales devront se prononcer sur les sujets que les citoyens eux-mêmes voudront mettre en débat. »

M. le rapporteur. Défavorable. Cet amendement soulève deux problèmes : il donne à un groupe politique dans une assemblée le droit de fixer son ordre du jour, ce qui n'est pas conforme à la Constitution ; de plus, il supprime la mention selon laquelle la décision d'organiser la consultation des électeurs appartient à l'assemblée délibérante.

M. Dominique Bussereau. Il serait important de réfléchir à la question des consultations populaires afin de préciser les textes et la doctrine. Le président de la République a déclaré, à l'occasion des états généraux de l'environnement, que lorsqu'un projet posait problème, il fallait consulter les électeurs ; la ministre de l'Écologie nous parle souvent de démocratie participative. Mais quand on veut, sur le terrain, prendre ce type d'initiatives, les préfets nous expliquent que ce n'est pas possible. Si l'on veut redonner aux collectivités locales les moyens de mettre en œuvre des référendums locaux, il faut sortir de cette situation intermédiaire, malsaine pour la démocratie.

Mme la ministre. Monsieur Bussereau, le Gouvernement prépare actuellement une proposition concernant les consultations sur les projets à fort impact écologique ou environnemental et les grands projets d'urbanisme. En effet, le format actuel des consultations les rend interminables. Pour l'été, nous devrions disposer de pistes qui seront soumises aux commissions *ad hoc* du Parlement avant d'avoir force de loi.

La Commission rejette l'amendement.

Elle étudie l'amendement CL584 de Mme Nathalie Appéré.

M. Dominique Potier. Cet amendement précise le rôle, la mission et la composition des conseils de développement prévus dans la loi MAPTAM et la loi Voynet dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et les pôles métropolitains. Ces conseils seront composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs, et auront une mission d'accompagnement, de prospective, de planification et d'élaboration du projet de territoire. Ils pourront également être saisis sur toute autre question. Il s'agit de préciser leur champ d'application et de le renforcer, mais également de clarifier leur mission afin d'éviter toute dérive – autant de mesures susceptibles de conforter cet instrument de modernisation de la vie publique.

Nous avions également déposé un amendement visant à généraliser ces conseils de développement, dans la forme que nous avons décrite, à l'ensemble des collectivités intercommunales issues du présent projet de loi – qui compteront probablement autour de 20 000 habitants. Malheureusement cette proposition, issue d'une réflexion meurthe-et-mosellane et des travaux de Michel Dinet, très attaché à cette forme de démocratie, a été déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Pourtant doter les territoires de 20 000 habitants d'un conseil de développement qu'il est possible de déléguer au pôle métropolitain ou à toute autre forme territoriale supérieure ne me paraît pas représenter une dépense publique inutile, ni excessive. Je souhaiterais que nous puissions étudier cette possibilité en vue de l'examen du texte en séance.

M. le rapporteur. Les références citées par cet amendement sont inadéquates. Par ailleurs, ses dispositions ne suppriment pas les missions qui avaient été introduites dans la loi MAPTAM, posant un risque de redondance. Je demande le retrait de cet amendement qu'il faudrait réécrire et redéposer en vue de la séance.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL66 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à ce que l'opposition soit représentée dans plusieurs commissions, en particulier celles qui ouvrent les appels d'offres.

M. le rapporteur. C'est déjà le cas dans les textes existants, y compris pour les communes de 1 000 à 3 500 habitants. En revanche, alors qu'actuellement, dans les communes de moins de 3 500 habitants, cette commission est composée du maire ou de son représentant, président, et de trois membres du conseil municipal élus à la proportionnelle au plus fort reste, le système proposé par M. Molac aboutirait à créer une commission composée de onze membres sur les quinze du conseil municipal. Avis défavorable sauf si l'amendement est retiré.

L'amendement est retiré.

Article 22 quinquies [nouveau]

(art. L. 2121-1, L. 2121-13 et L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales)

Modernisation des moyens d'information au sein des communes et des EPCI à fiscalité propre

Inséré par la commission des Lois à l'initiative de M. Paul Molac, le présent article additionnel procède à la modernisation de trois dispositions relatives à l'accès des citoyens et des élus municipaux à l'information.

Le 1° prévoit, à l'article 2121-1 du code général des collectivités territoriales, que les convocations et documents adressés aux membres du conseil municipal peuvent leur être transmis de manière dématérialisée, s'ils le souhaitent, « ce qui améliorera les conditions d'exercice des conseillers municipaux et la démocratie locale, pour un coût nul », selon les termes de l'exposé des motifs de l'amendement.

Le 2° prévoit, à l'article 2121-13 du code général des collectivités territoriales, le droit des conseillers municipaux à accéder à l'ensemble des documents qui intéressent la vie de la commune, à l'exception des données personnelles concernant les agents. On notera que cet article prévoit actuellement que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Ces dispositions s'ajoutent à celles de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal qui permettent d'ores et déjà à l'ensemble des citoyens d'avoir accès aux documents administratifs, sauf ceux prévus par le I de l'article 6 de cette même loi⁽¹⁾.

(1) En application du I de l'article 6, « ne sont pas communicables :

« 1° Les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-10 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L. 1414-3-3 du code de la santé publique, les

Le 3° complète l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que « le compte rendu est affiché dans la huitaine » en disposant qu'il sera mis en ligne et accessible pendant au moins six ans sur le site Internet de la commune, si celle-ci en possède un.

Votre rapporteur observe que l'article L. 5211-1 rend applicables ces dispositions relatives aux communes aux EPCI à fiscalité propre.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL169 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Il est indispensable de renforcer les prérogatives démocratiques des élus municipaux et des citoyens ; cet amendement propose plusieurs améliorations en cette matière.

M. le rapporteur. Favorable à condition que M. Molac accepte de supprimer le 4°, relatif au vote par bulletin secret, qui pose des problèmes de droit.

M. Paul Molac. Je supprime le 4°.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle aborde l'amendement CL65 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Je propose le retrait de cet amendement. Mme Appéré et le groupe socialiste proposeront d'autres mesures de simplification.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CL171 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à annexer au budget un document retraçant les dépenses liées à la politique de communication institutionnelle et commerciale, qui font régulièrement l'objet de polémiques.

-
- rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées ;
- « 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :
- « a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
 - « b) Au secret de la défense nationale ;
 - « c) A la conduite de la politique extérieure de la France ;
 - « d) A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
 - « e) A la monnaie et au crédit public ;
 - « f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
 - « g) A la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
 - « h) Ou, sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi. »

M. le rapporteur. Défavorable. Les simplifications de présentation du budget répondront à votre préoccupation.

L'amendement est retiré.

Article 22 sexies [nouveau]

(art. L. 2321-5 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement des possibilités de contribution financière des communes à la tenue de l'état-civil et de la police des funérailles des petites communes accueillant un hôpital

Introduit par la commission des Lois en adoptant un amendement déposé par Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, le présent article élargit les conditions dans lesquelles les communes les moins peuplées sur le territoire desquels est implanté un établissement hospitalier peuvent demander aux communes dont les habitants sont les usagers de cet établissement une contribution aux frais liés à la tenue de l'état-civil et à la police des funérailles.

Certaines petites communes accueillent sur leur territoire un établissement de santé dont le ressort intercommunal, départemental, régional ou national dépasse la prise en charge de leurs seuls habitants. L'activité du centre hospitalier engendre alors des charges financières pour la gestion des actes d'état-civil qui dépassent ce que la commune peut prendre en charge.

Aussi la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques a-t-elle introduit un dispositif permettant aux communes de moins de 3 500 habitants abritant un établissement hospitalier et dont le nombre annuel de naissances représente plus de 40 % de la population de demander une contribution aux communes voisines, dont les parturientes ou les personnes décédées représenteraient plus de 10 % de la clientèle de cet établissement.

Cependant, cette disposition ne couvre pas toutes les situations et n'est pas allée assez loin pour améliorer la situation financière de ses communes.

Aussi le présent article prévoit-il de revoir ce dispositif en élargissant les seuils et en rendant le dispositif applicable :

– pour les communes bénéficiaires, aux communes de moins de 10 000 habitants abritant des centres hospitaliers, plutôt que de moins de 3 500 habitants et dont le nombre de naissances et de décès représente plus de 30 % de la population (en lieu et place de 40 %) ;

– pour les communes débitrices, aux communes représentant plus de 1 % de la clientèle de cet établissement hospitalier.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL564 de Mme Nathalie Appéré, CL983 du rapporteur et CL1093 rectifié de la commission des Finances.

M. Olivier Véran. Il s'agit de faire progresser la solidarité intercommunale qui doit s'imposer lorsqu'une petite commune accueille un hôpital, de façon à mutualiser les dépenses d'état civil. Parce qu'elle abrite le CHU de Grenoble, la commune de La Tronche, forte de ses 6 700 habitants, se voit contrainte de recruter dix personnes pour assurer les charges liées à l'état civil, ce service accueillant soixante-dix usagers par jour et répondant à 50 000 demandes de copies d'actes par an. Cela représente pour la commune une charge proche de 400 000 euros, sans qu'elle bénéficie de recettes spécifiques en contrepartie et alors même que 98 % des démarches concernent des personnes qui n'y sont pas domiciliées. En 2011, le Parlement a voté un dispositif de solidarité communale, mais qui ne s'applique qu'aux communes de moins de 3 500 habitants. Ce premier amendement propose notamment d'élever ce seuil à 7 500 habitants, ce qui permettra aux communes de respirer tout en gardant la main sur le personnel affecté à ces tâches.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Nous proposons d'élargir le dispositif qui prend en compte les charges liées aux maternités et aux centres hospitaliers pour en faire bénéficier les communes de moins de 10 000 habitants.

M. le rapporteur. Je partage l'objectif qui correspond aux attentes des petites villes hospitalières, mais le taux de 0,5 % à partir duquel serait déclenché le mécanisme de contribution des communes limitrophes me semble inadapté. J'ai déposé un amendement identique avec un seuil à 10 000 habitants, mais un taux de déclenchement à 5 % du total des naissances du centre hospitalier issus de la même commune. Je propose de retirer mon amendement et suggère à Mme Appéré d'en faire autant, pour adopter l'amendement présenté par la commission des Finances. D'ici à la séance publique, nous essayerons de revoir le taux de 0,5 % à la hausse afin d'éviter de faire contribuer trop de communes et de créer de la complexité administrative là où l'on cherche de la simplification et de l'égalité.

M. Olivier Véran. Ce qui compte, c'est d'arriver à tordre le cou à ce vieux serpent de mer des petites villes hospitalières !

Mme la ministre. Le Gouvernement était favorable au seuil de 7 500 habitants. Nous reviendrons sur cette question en séance.

Les amendements CL564 et CL983 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement 1093 rectifié.

Elle est saisie de l'amendement CL71 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement tend à interdire le cumul de fonctions exécutives dans les différentes collectivités. En effet, le cumul des mandats est souvent montré du doigt par nos concitoyens ; certaines charges – dont celles de maire – sont très importantes et rendent l'exercice correct d'un deuxième mandat difficile. Le mandat unique permettrait de renouveler la classe politique.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Quel est l'avis du rapporteur, lui-même député-maire ?

M. le rapporteur. Je rappelle régulièrement aux services municipaux qui font précéder ma signature de cette mention que je suis député de l'Ardèche et maire d'Annonay !

Le régime des incompatibilités et l'interdiction du cumul des mandats ont fait l'objet d'un texte récent ; il serait bon de s'en tenir là. Défavorable.

M. Charles de Courson. Cher collègue, vous n'êtes pas député de l'Ardèche, mais de la France, élu dans une circonscription de l'Ardèche.

M. Yannick Moreau. C'est une très mauvaise idée que de cultiver des députés et des sénateurs hors sol ; la qualité de nos lois en pâtit.

L'amendement est retiré.

Article 22 septies [nouveau]

(art. L. 5731-3 du code général des collectivités territoriales)

Faculté pour un pôle métropolitain de rejoindre un groupement eurorégional de coopération

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de M. Étienne Blanc, le présent article vise à autoriser les pôles métropolitains à devenir membre d'un groupement eurorégional de coopération, statut prévu par le protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales conclu à Utrecht le 16 novembre 2009.

1. La coopération décentralisée transfrontalière des collectivités territoriales

Au cours des dernières décennies, les collectivités territoriales françaises, qui ont acquis une plus grande autonomie, ont développé leurs actions de coopération avec des collectivités territoriales d'autres États. On distingue traditionnellement la *coopération décentralisée*, notion générale qui englobe l'ensemble des initiatives de ce type, quels que soient leur champ d'application géographique et leur contenu, et la *coopération décentralisée « transfrontalière »*, qui s'exerce dans un cadre local et des modalités parfois plus développées, pouvant aller jusqu'à la mise en commun de services et d'équipements pour la

réalisation de projets de développement ou d'aménagement de l'espace, dans une logique proche de celle de l'intercommunalité.

C'est à cette forme de coopération particulièrement intégrée qu'est consacrée la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales de 1980, dite « convention de Madrid », élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle a été complétée par deux premiers protocoles additionnels, le premier signé en 1995 et reconnaissant aux collectivités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique, et le n° 2 en 1998, étendant ces dispositions à la coopération interterritoriale, c'est-à-dire à la coopération entre collectivités territoriales qui ne sont pas géographiquement voisines par une frontière commune.

Un troisième protocole additionnel, relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Après être devenue partie aux trois instruments précités, la France a signé le protocole n° 3 dès le 16 novembre 2009. Après autorisation donnée par le Parlement par la loi n° 2012-1471 du 28 décembre 2012, le protocole n° 3 a été ratifié le 29 janvier 2013 et est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2013.

Parallèlement, ont été conclus des accords entre la France et chacun de ses voisins terrestres. Le plus ancien est l'accord franco-italien de Rome du 26 novembre 1993, en vigueur depuis janvier 1996. Il a été suivi par l'accord de Bayonne du 10 mars 1995. L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 présente la particularité d'associer quatre États : la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. Un accord franco-belge a enfin été signé le 16 septembre 2002. On peut aussi signaler l'accord franco-allemand du 12 juin 2001 relatif à la construction et l'entretien de ponts frontières sur le Rhin dont les parties contractantes n'assurent pas la maîtrise d'ouvrage, qui portait sur un sujet spécifique, qui n'était pas couvert par l'accord de 1996.

Devant la prolifération des accords entre États membres de l'Union européenne ayant une frontière commune et le foisonnement des statuts institutionnels adoptés pour mettre en œuvre ces actions, la Commission européenne a décidé de fixer un cadre communautaire pour faciliter les initiatives de coopération décentralisée transfrontalière. Celles-ci sont en effet parfaitement cohérentes avec le souci communautaire de dépasser les frontières interétatiques. Elles sont soutenues financièrement depuis le début des années 1990 par le programme d'initiative communautaire INTERREG ; leur développement s'est d'ailleurs accéléré depuis cette période, la première « eurorégion » s'étant néanmoins constituée dès 1958 le long de la frontière germano-néerlandaise. Le règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 a donc créé le groupement européen de coopération territoriale (GECT). Il a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et/ou d'organismes de droit public. Il peut se

voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par l’Union, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les membres d’un GECT sont situés sur le territoire d’au moins deux États membres.

2. La prise en compte par le législateur français

L’article 9 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles a modifié la rédaction de l’article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux collectivités ou aux groupements de collectivités territoriales de conclure des conventions avec des États étrangers, dans trois hypothèses :

- dans les cas ouverts et selon les conditions prévues par la loi ;
- pour mettre en place un groupement européen de coopération territoriale selon les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006 ;
- ou pour mettre en place un groupement eurorégional de coopération en application du protocole n° 3 à la convention-cadre du Conseil de l’Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 16 novembre 2009.

Cependant, cette disposition n’a pas modifié l’article L. 5731-3 du même code, prévoyant la possibilité pour un pôle métropolitain de devenir membre d’un groupement eurorégional de coopération.

3. L’adaptation proposée du statut des pôles métropolitains

Les pôles métropolitains ont été créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, comme des structures *ad hoc* – adoptant la forme d’un syndicat mixte fermé – destinées à porter certains projets communs entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre essentiellement urbains : ils doivent regrouper au moins un EPCI comptant 100 000 habitants, seuil abaissé à 50 000 habitants quand il s’agit de créer un pôle métropolitain frontalier. Il est créé par délibérations concordantes des organes délibérants des EPCI concernés.

Selon les termes de l’article L. 5731-1 du code général des collectivités territoriales, le pôle métropolitain est créé « en vue d’actions d’intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d’aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale », définition élargie par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

L’article L. 5731-3 prévoit que le pôle métropolitain peut adhérer aux groupements définis aux articles L. 1115-4-1 et L. 1115-4-2, soit les groupements

locaux de coopération transfrontalière et les groupements européens de coopération territoriale, mais non aux groupements eurorégionaux de coopération, qui relèvent de l'article L. 1115-4 du même code.

Aussi le présent article étend-il à cette fin les dispositions applicables aux pôles métropolitains.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL355 de M. Étienne Blanc.

M. Étienne Blanc. L'amendement a pour objet de permettre à un pôle métropolitain frontalier de rejoindre un groupement euro-régional de coopération. Cela ne se peut en l'état du droit et c'est regrettable ; en matière de transport notamment, il serait de l'intérêt de tous que l'État soit associé à ces groupements.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve de la rectification d'une erreur de référence.

La Commission adopte l'amendement rectifié.

Puis elle examine l'amendement CL154 rectifié de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement généralise la création d'un fonds de solidarité des communes de la région, sur le modèle de celui qui existe dans la seule région Île-de-France. La taille des régions augmentant et les inégalités au sein des territoires s'accroissant, notamment entre la métropole régionale et les autres communes de la région, la péréquation horizontale devient une nécessité.

M. le rapporteur. Cette disposition relative à la péréquation trouverait plutôt sa place dans le projet de loi de finances. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL367 et CL371 de Mme Colette Capdevielle.

Article 22 octies [nouveau]

Principe de l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, le présent article prévoit que les organes délibérants des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes sont élus au suffrage universel direct, suivant des modalités particulières qui seront déterminées par le législateur avant le 1^{er} janvier 2017.

Ce principe reprend et élargit à toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre la disposition programmatique insérée au sein de l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, prévoyant que « le renouvellement général des conseils des métropoles créées par [...] la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017 ».

Les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre sont composés de conseillers communautaires élus ou désignés dans le cadre de circonscriptions communales. Le présent article propose d'y substituer un mode d'élection unique dans un cadre intercommunal, à préciser par le législateur.

Le mode de désignation des conseillers communautaires a été déterminé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral et appliqué pour la première fois à l'occasion du renouvellement des conseils municipaux de mars 2014.

La composition et la répartition des sièges entre les communes est effectuée selon les règles fixées par l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales⁽¹⁾.

Les sièges de conseillers communautaires sont alors pourvus :

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, par fléchage de certains candidats sur les listes pour les élections au suffrage universel direct des conseillers municipaux, suivant le mode de scrutin majoritaire de liste paritaire avec représentation proportionnelle ;
- dans les communes de moins de 1 000 habitants, par désignation des conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau.

Pour les auteurs de l'amendement dont l'adoption a abouti au présent article additionnel, « une montée en échelle et en puissance des intercommunalités appelle un mode de désignation plus démocratique. Les principaux arguments en faveur d'une modification du mode de scrutin sont connus depuis longtemps : la taille de ces groupements, leurs ressources budgétaires et le rôle stratégique de leurs compétences appellent une intervention directe des citoyens dans la désignation des élus intercommunaux ».

Cependant, le choix d'une désignation par fléchage « apparaît comme un ersatz peu satisfaisant » qui « aboutit à produire une vision de l'intercommunalité

(1) Cf. le rapport n° 2439 déposé le 10 décembre 2014 par votre rapporteur sur la proposition de loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire, en cours d'examen par le Parlement.

centrée sur des enjeux et des intérêts de la commune » ; « les modalités de répartition automatique des conseillers communautaires [...] ne permettent pas de garantir la désignation des conseils communautaires sur une "base essentiellement démographique" »⁽¹⁾.

En proposant de recourir à une élection au suffrage universel direct en 2020, suivant des modalités à fixer par le législateur en 2015 ou en 2016, le présent article pose un principe, tout en laissant le temps au Gouvernement ou aux parlementaires de préparer un texte fixant les conditions concrètes d'organisation d'un tel scrutin.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL350 de Mme Colette Capdevielle.

Mme Colette Capdevielle. J'ai déposé plusieurs amendements qui posent le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des intercommunalités, à mettre en œuvre graduellement jusqu'en 2020. Le texte que nous examinons consacre une montée en échelle et en puissance des intercommunalités, appelant un mode de désignation plus démocratique. Les principaux arguments en faveur d'une modification du mode de scrutin sont connus depuis longtemps : la taille de ces groupements, leurs ressources budgétaires et le rôle stratégique de leurs compétences exigent une intervention directe des citoyens dans la désignation des élus intercommunaux. Aujourd'hui, les intercommunalités restent les seules instances non légitimées par le suffrage universel direct, alors qu'il existe une demande citoyenne forte en ce sens.

Pendant les trois dernières décennies, les partisans du *statu quo* ont bloqué toute avancée significative sous prétexte qu'on ne pourrait étudier la modification des règles de désignation qu'une fois l'ensemble du territoire national couvert par des EPCI à fiscalité propre. C'est désormais quasiment chose faite ; cet argument n'est donc plus recevable.

Par les lois du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales et du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, le législateur a introduit la désignation par fléchage. Cette réforme apparaît comme un *ersatz* peu satisfaisant. Les enquêtes menées en 2014 ont montré que l'intercommunalité est encore trop rarement construite comme un enjeu politique saillant. Hier, madame la ministre, vous vous êtes clairement prononcée en faveur de la réforme que je propose, me confortant encore plus dans ma démarche.

Un amendement adopté dans le cadre du projet de loi MAPTAM prévoyait qu'à partir de 2020 l'élection d'au moins la moitié des conseillers métropolitains

(1) Exposé sommaire de l'amendement CL581.

se ferait au suffrage universel direct. À l'issue de l'examen parlementaire, l'article 54 de la loi MAPTAM disposait que les conseils de métropole seraient renouvelés au suffrage universel direct, mais suivant des modalités à préciser ultérieurement. Je propose de procéder par analogie pour toutes les autres formes d'EPCI, dans une perspective d'égalité. Dans sa lettre du 3 juin 2014, le président de la République affichait sa volonté de faire de l'intercommunalité « la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale », et notait : « Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique ». Le message est particulièrement clair !

Le mode de désignation au suffrage universel direct constitue un pas en avant pour une représentation plus démocratique des intercommunalités, conforme à la volonté du Gouvernement. Pour celles et ceux qui redouteraient la perte du caractère intercommunal de la structure, je proposerai la mise en place d'une conférence des maires avec un pouvoir décisionnel. Outre son aspect démocratique, l'élection des conseillers au suffrage universel direct apporte une solution juridique après que la décision du Conseil constitutionnel du 20 juin 2014, faisant suite à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de la commune de Salbris, a mis en difficulté les modes de composition des EPCI, notamment en matière d'accords locaux. Pour beaucoup de nos territoires, ce sera également un levier permettant la décision de constitution de ces intercommunalités.

En proposant une élection au suffrage universel direct à l'horizon 2020, je vous demande d'acter le principe tout en laissant au Gouvernement et au législateur le temps de définir les modalités concrètes du scrutin. Aujourd'hui, il est indispensable, en élevant les seuils et en augmentant les compétences, de prévoir la gouvernance de ces ensembles.

M. Guillaume Larrivé. Mme Capdevielle veut ouvrir un débat ancien puisque la question était déjà posée dans le rapport Mauroy il y a une quinzaine d'années. Je ne voterai pas cet amendement car dans les territoires ruraux, l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct signifierait l'effacement des élus municipaux et des maires des villages. Ces derniers se montrent légitimement hostiles à une telle évolution qui réduirait encore leur capacité à gérer leur commune. Ce matin, vous avez déjà voté un amendement funeste rétablissant la taille minimale d'une intercommunalité à 20 000 habitants – une hérésie car l'uniformité et le caractère obligatoire de ce seuil méconnaissent les réalités du terrain. N'aggravez pas les choses en transformant les présidents des intercommunalités en super-maires ! La question de l'élection au suffrage universel direct pourrait à terme se poser pour les communautés d'agglomération les plus urbaines ; mais vu son degré de généralité, l'amendement de Mme Capdevielle ne peut, à mon avis, être approuvé.

M. Michel Liebgott. Je voudrais soutenir cet amendement qui me paraît logique. En effet, les dernières élections l'ont encore confirmé : on peut devenir président d'intercommunalité alors que l'on vient d'être battu au suffrage

universel dans sa propre commune ! Plus abracadabantesque encore : le maire élu dans la commune est alors en situation d'infériorité dans l'intercommunalité. Ces arrangements d'appareil – qui ressemblent aux apparentements de la Quatrième République – ne font pas toujours l'honneur de la démocratie. Il faudrait procéder à une clarification politique bien au-delà du fléchage. Dans l'intercommunalité dont je suis président, les conseillers représentant la ville-centre, aujourd'hui dirigée par un maire Front national, refusent de siéger au sein du conseil communautaire ; si le délégué avait été élu au suffrage universel direct, il ne pourrait pas échapper à sa légitimité démocratique.

M. Charles de Courson. Il faudrait pour commencer traiter de la nature juridique des EPCI. La réforme véritable consisterait à les ériger en collectivités territoriales de plein exercice – qui à ce titre lèveraient l'impôt – et dont chaque commune serait une section. Ainsi parviendrait-on à la mutualisation et à l'optimisation effectives des moyens. Je vous suggère, madame, de substituer cette proposition à la vôtre. J'espère voir cette évolution inéluctable aboutir avant de quitter notre Assemblée ; mais dépêchons-nous avant qu'il soit trop tard.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. Quelques mots pour soutenir cet amendement. Dépêchons-nous, en effet, de franchir le pas. Le mode d'élection des conseillers communautaires expérimenté lors des dernières élections municipales visait à se donner bonne conscience : le dispositif a l'apparence du suffrage universel direct mais c'est un artifice qui ne règle pas le problème de fond, et les politiques et projets intercommunaux demeurent l'angle mort des élections municipales, alors même que le législateur ne cesse de renforcer les compétences des EPCI.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL581 du groupe SRC, dont l'examen vient un peu plus tard, est rédigé dans le même esprit que les amendements de Mme Capdevielle. On pourrait considérer qu'il est formellement satisfait, puisqu'il vise l'élection au suffrage universel direct de l'ensemble des organes délibérants des EPCI et que le fléchage, aussi insatisfaisant soit-il, est un élément de suffrage universel direct. Mais nous sommes conscients qu'il faut passer à une étape supplémentaire de la légitimation démocratique des intercommunalités désormais dotées de compétences importantes et qui portent des projets essentiels pour les collectivités. Aussi proposerons-nous d'acter le principe de l'élection au suffrage universel direct pour les EPCI tout en renvoyant à une loi la définition précise des modes de scrutin. Cela permettra d'envisager la gradation souhaitée par M. Larrivé en fonction des seuils démographiques, avec des modalités différencierées selon qu'il s'agit d'une communauté de communes ou d'une communauté urbaine. On peut même envisager des modes de scrutin mêlant la représentation communale et l'élection sur une circonscription intercommunale, ce qui permettra de préserver la coopération entre les communes tout en portant un projet communautaire à l'échelle d'une circonscription. Cela se pratique avec pertinence ailleurs en Europe.

M. Étienne Blanc. L'article 72 de la Constitution définit les collectivités territoriales. Des intercommunalités élues au suffrage universel direct peuvent lever l'impôt ; elles deviennent donc des collectivités territoriales. La réforme demandée par voie d'amendement ne devrait-elle pas être précédée d'une réforme constitutionnelle ?

M. Paul Molac. J'ai défendu tout à l'heure, par souci de démocratie, un bicamérisme qui existe de fait puisque les présidents des intercommunalités regroupant 50 communes réunissent, logiquement, une assemblée des maires, les délégués communautaires siégeant par ailleurs. Je constate aussi que si certains élus, notamment ruraux, ont du mal à porter leur regard au-delà des limites communales, la plupart ont conscience que les pouvoirs des maires sont de plus en plus affaiblis et que, lorsqu'ils entreprennent un projet, c'est avec l'intercommunalité, qui apporte quelque 80 % de l'argent public investi par le bloc communal. On en vient même à envisager des intercommunalités au niveau du pays, ce qui représente une soixantaine de communes et 50 000 habitants environ – certaines ont déjà cette taille. En bref, les élus locaux ne sont pas toujours, tant s'en faut, contre une certaine mutualisation qui ne peut qu'arranger leurs affaires alors que les dotations globales de fonctionnement sont vouées à baisser.

Mme Estelle Grelier. Je soutiens cet amendement, qui n'est pas sans lien avec le rapport que nous avions demandé sur la définition des collectivités territoriales. La loi du 17 mai 2013 a institué un mécanisme dual d'élection des assemblées communautaires par fléchage et par désignation qui n'est pas satisfaisant. L'élection au suffrage universel direct permettrait une harmonisation bienvenue et renforcerait la légitimité d'entités qui portent des projets structurants, mobilisent de grands moyens et lèvent une partie de l'impôt. Les assemblées communautaires y gagneraient en transparence, et je ne doute pas que cela ferait progresser l'intercommunalité.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Je soutiens l'amendement de ma collègue Colette Capdevielle par souci de parité. Les femmes sont très peu représentées au sein des exécutifs intercommunaux et l'élection au suffrage universel direct améliorerait cette situation.

M. Dominique Bussereau. Je suis résolument opposé à cet amendement. Lors des précédentes législatures, j'ai milité en faveur du fléchage, que j'ai mis en pratique dans ma propre commune. Je considère qu'il a permis un grand progrès. Tout autre système signifierait en réalité la fin des communes et leur remplacement par des intercommunalités, si bien qu'au nom de la démocratie, on aboutirait au contraire de la démocratie.

M. Michel Piron. Appliquer la proposition de M. de Courson permettrait, me semble-t-il, d'apaiser l'inquiétude de M. Bussereau, en conciliant la présence maintenue du maire – sans moyens mais médiateur – et la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale. Mais cela suppose que l'on s'en tienne

strictement au principe de subsidiarité, que l'on a si grand mal à appliquer en France.

M. le rapporteur. Il ressort du débat que les points de vue ne s'accordent pas, même parmi ceux qui sont favorables à l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI. La rédaction que nous avions retenue à l'article 54 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) concernant les métropoles prévoyait une élection au suffrage universel direct dans des conditions définies par une loi. Ce dispositif pourrait être étendu aux autres intercommunalités. Aussi, j'invite Mme Capdevielle à retirer ses amendements au bénéfice de l'amendement CL581 qui me paraît pouvoir rassembler tous ceux qui ont pris part au débat.

Mme Colette Capdevielle. Le Conseil constitutionnel n'ayant déclaré contraire à la Constitution l'article 54 de la loi MAPTAM, le risque auquel a fait allusion M. Blanc n'existe pas. M. de Courson et M. Piron ont raison : les choses devront changer. Ce matin, nous avons discuté d'une nouvelle appellation pour les EPCI à fiscalité propre ; les dénommer « communauté territoriale » correspond mieux à la réalité. Considérant que l'esprit qui sous-tend l'amendement CL350 et les amendements de repli CL358, CL361 et CL362 inspire aussi l'amendement CL581 auquel le rapporteur s'est déclaré favorable, je retire l'ensemble de mes amendements au bénéfice de ce dernier.

Les amendements CL350, CL358, CL361 et CL362 sont retirés.

La Commission est saisie de l'amendement CL73 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement établit les conditions d'une parité réelle au sein de l'exécutif des EPCI où, comme l'a souligné Mme Chapdelaine, les hommes sont actuellement très fortement majoritaires.

M. le rapporteur. Le mode de désignation des conseillers communautaires est tel que la parité ne peut être garantie dans l'organe délibérant d'une intercommunalité, si bien qu'il est impossible d'imposer la parité au bureau. J'invite donc au retrait de l'amendement au bénéfice de l'amendement CL581 – on peut imaginer que la question sera abordée lors de la définition des modes de scrutin au suffrage universel direct.

M. Paul Molac. Je le retire, et je soutiendrai l'amendement CL581.

L'amendement CL73 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL503 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement tend à créer une conférence des maires au sein des EPCI. Des conférences de ce type existent au sein des pôles d'équilibre territorial et rural ainsi que pour les régions ; elles renforcent la

démocratie de proximité. Les conférences des maires constitueront un relais entre l'intercommunalité et les citoyens.

M. le rapporteur. Il y a une contradiction à vouloir inscrire dans la loi une conférence qui donne aux maires un rôle particulier tout en souhaitant que l'élection des conseillers communautaires se fasse au suffrage universel direct, ce qui peut avoir pour résultat que les maires ne seront pas obligatoirement élus. Avis défavorable.

Mme Colette Capdevielle. Je retire l'amendement.

L'amendement CL503 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL581 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Cet amendement tend, je l'ai dit, à poser le principe de l'élection au suffrage universel direct pour les EPCI tout en renvoyant les modalités d'application à une loi ; je me réjouis qu'il ait reçu le soutien de M. Molac.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. M. Guillaume Larrivé va défendre le sous-amendement CL1154.

M. Guillaume Larrivé. Je suis d'accord pour l'élection au suffrage universel direct dans les territoires urbains, mais pas dans les territoires ruraux. Aussi le sous-amendement a-t-il pour objet de supprimer les mots « et communautés de communes » ; du sort qui lui sera réservé dépendra mon vote sur l'amendement.

M. le rapporteur. Les communautés de communes ne sont pas nécessairement rurales, et certaines peuvent regrouper plus d'habitants que certaines communautés d'agglomération. Avis, pour cette raison, défavorable.

M. Charles de Courson. Je maintiens que l'on ne peut, juridiquement, voter l'amendement CL581 sans avoir préalablement défini, autrement que de manière implicite, les EPCI comme des collectivités territoriales.

M. Michel Piron. Je trouve dommage que l'on balaye d'un revers de main la proposition de M. Larrivé.

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

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

Article 23 A

(art. L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales)

Règles relatives aux compétences dévolues, de manière permanente ou transitoire, aux communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Issu d'un amendement de M. Jean-Claude Gaudin, adopté en commission des Lois par le Sénat, le présent article réécrit initialement l'article L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pour autoriser la métropole d'Aix-Marseille-Provence à déroger au droit commun des compétences exercées par les métropoles en ce qui concerne l'autorité concessionnaire de l'État sur les plages.

En effet, aux termes de l'article L. 5217-2 du CGCT, la métropole doit exercer de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, cette compétence. À cette fin, l'article L.2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les concessions de plages sont accordées par priorité aux métropoles.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence ayant la particularité d'avoir 57 kilomètres de côtes et 21 plages, l'auteur de l'amendement, dont est issu le présent article, a fait valoir, dans son exposé des motifs, que le transfert à la métropole se traduirait par « une gestion uniforme qui ne pourrait prendre en compte les caractéristiques du littoral, différentes selon les communes ». En raison de ces spécificités, le présent article restitue cette compétence aux communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des Lois, complétant plus largement l'article L. 5218-2 du CGCT.

En effet, celui-ci pose le principe selon lequel la métropole d'Aix-Marseille-Provence exercerait de plein droit l'ensemble des compétences qui, à la date de sa création le 1^{er} janvier 2016, avaient été transférées par ses communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre fusionnés au sein de la métropole.

Afin de permettre une montée en charge progressive de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, l'article L. 5218-2 précité du CGCT prévoit que les compétences de la métropole qui n'auraient pas été transférées par les communes membres aux EPCI fusionnés au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence à la date de sa création continueraient, jusqu'au 1^{er} janvier 2018, d'être exercées par les communes.

*

* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL579 de Mme Nathalie Appéré.

M. Patrick Mennucci. Une nouvelle fois, le Sénat veut imposer des particularités à la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Par cet article, au motif qu'elle compte 57 km de côtes et 21 plages, le Sénat a retiré la compétence de concessionnaire de l'État pour les plages des compétences transférées de plein droit à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, en laissant la gestion aux communes. Rien ne justifie cette dérogation au droit commun, et l'amendement tend à supprimer l'article.

M. le rapporteur. M. Mennucci a expliqué ce matin que certaines dispositions du texte relatives à Aix-Marseille avaient fait l'objet de discussions au Sénat avec le Gouvernement. Il ne sera donc pas surpris si, sur ces sujets, c'est à l'avis du Gouvernement que je me range.

M. Patrick Mennucci. Les discussions ont porté sur les amendements déposés par le Gouvernement après l'article 17, après qu'il a eu l'amabilité de consulter ceux qui sont favorables à la création de la métropole, pour parvenir, au terme d'un long et difficile travail mené par Mme la ministre, à un accord avec ceux qui y étaient défavorables. Parce que le projet de métropole doit aboutir, et parce que réformer c'est entendre les autres, je ne me suis pas opposé à ces amendements, bien que je ne sois d'accord avec aucun. Mais ici, le cas est autre : il n'y a pas eu d'accord entre le Gouvernement et sa majorité au sujet des plages. L'article 23 A est issu d'un amendement de M. Jean-Claude Gaudin, et il aura pour effet que des ressources qui devaient revenir à la métropole ne lui reviendront pas : l'argent tiré des concessions continuera d'aller aux communes littorales, et au lieu d'attribuer les concessions de plages privées dans un cadre large où chacun pourrait faire valoir ses arguments, on persistera à le faire dans le cadre resserré d'une municipalité selon le mode usuel. L'article n'a pas de raison d'être ; le droit commun des compétences doit s'appliquer à la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Mme la ministre. La métropole d'Aix-Marseille-Provence a été difficile à construire, mais c'est une réussite – en tout cas je l'espère. Elle est très étendue et compte, vous l'avez indiqué, 57 km de côtes et 21 plages ; or les communes situées au nord du futur EPCI ne souhaitaient pas que cette compétence figure au nombre des compétences métropolitaines. Un accord a donc été trouvé pour que la gestion des plages reste aux communes littorales pour l'instant ; j'espère qu'un jour la métropole demandera, comme elle peut le faire, à traiter de ce sujet intéressant, y compris sur le plan financier. J'invite au retrait de l'amendement.

M. le rapporteur. Je le demande également, faute de quoi je donnerai un avis défavorable.

M. Patrick Mennucci. L'amendement est maintenu.

La Commission rejette l'amendement.

Article 23

(art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Transfert et délégation de compétences départementales aux métropoles

L'article 23 du projet de loi, qui porte sur les délégations ou les transferts de compétences de l'échelon départemental aux métropoles, s'inscrit dans la continuité du dispositif issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il poursuit la dynamique alors entamée en dotant les nouvelles métropoles, territoires fortement urbanisés qui concentrent, pour cette raison, de forts enjeux de cohésion sociale, des compétences départementales en matière sociale, en modifiant le IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

1. Le dispositif initial, remis en cause par le Sénat

Dans sa version initiale, l'article prévoyait qu'une convention, conclue entre le département et la métropole, identifiait parmi sept groupes de compétences référencés ceux qui feraient l'objet d'une délégation (hypothèse dans laquelle la métropole exerce la compétence au nom et pour le compte du département) ou d'un transfert de compétences (dans ce cas, le département est dessaisi et la métropole exerce à sa place les compétences) :

- l'attribution d'aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- les missions confiées au service départemental d'aide social en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles (aide aux personnes en difficulté pour qu'elles retrouvent ou développent leur autonomie ; assistance aux autorités de l'État) ;
- l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- l'aide aux jeunes en difficulté ;
- les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes ou des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu (notamment accueil, soutien, accompagnement et aide à l'insertion) ;
- les actions à destination des personnes âgées ;
- les actions en matière de tourisme, de culture et de sport (notamment s'agissant des infrastructures).

La convention devait concerner au moins trois de ces sept groupes. À défaut de sa conclusion avant le 1^{er} janvier 2017, le transfert automatique de l'ensemble des groupes était acquis. Ce dispositif avait pour objectif d'inciter les

acteurs concernés à la conclusion de conventions, en leur laissant une marge de manœuvre importante tant du point de vue du champ des compétences incluses dans la convention, puisque le choix était ouvert parmi les groupes mentionnés, que s’agissant des modalités selon lesquelles ces compétences passaient du département à la métropole (transfert ou délégation).

Il abrogeait également l’article L. 3211-1-1, portant sur les transferts de compétences au profit des métropoles. Certaines des compétences mentionnées à cet article étaient incluses dans le nouveau dispositif du IV de l’article L. 5217-2 (telles que celles en matière de tourisme), d’autres étant supprimées du fait de leur transfert aux régions (voirie et collèges).

Enfin, il était fait expressément mention de l’inapplicabilité de ce nouveau IV à la métropole du Grand Paris, eu égard à son statut particulier.

a. Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat a substantiellement modifié le dispositif originel.

En plus des sept groupes initialement prévus, deux blocs de compétences susceptibles d’être dévolues aux métropoles ont été ajoutés : la voirie, d’une part, les collèges, de l’autre, ces compétences ayant été maintenues dans le giron départemental par des amendements adoptés sur les articles 9 et 12 qui prévoyaient initialement leur transfert aux régions. À l’inverse, certaines compétences en matière sociale ont été supprimées de la liste (exclusion du transfert du service départemental d’aide sociale, ainsi que de certaines actions prévues à l’article L. 121-2 du code de l’action sociale et des familles).

Par ailleurs, la commission des Lois du Sénat a considérablement réduit l’automaticité du transfert des compétences faute de convention conclue, en la limitant à la seule voirie. Elle a également imposé un délai de conclusion des conventions, fixé à 18 mois.

b. La remise en cause complète du dispositif par le Sénat en séance

Le Sénat, en séance, a finalement supprimé l’intégralité du dispositif de transfert, qu’il s’agisse de celui prévu par le Gouvernement ou de sa version modifiée en commission, en substituant à la nouvelle rédaction du IV de l’article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales deux alinéas, dont l’un – le second – porte sur l’inapplicabilité de ce IV au Grand Paris.

Le nouvel alinéa qui remplace le mécanisme de transferts ou délégations sur la base des blocs listés prévoit une concertation des acteurs concernés sur le territoire métropolitain (département, métropole, communes, services de l’État et caisses de sécurité sociales), afin d’identifier la meilleure répartition possible des compétences sociales et médico-sociales sur ce territoire. Cette répartition, qui

prend la forme de propositions, fait l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

En adoptant cette nouvelle rédaction, contre l'avis du Gouvernement mais aussi contre celui de sa commission saisie au fond, le Sénat est non seulement revenu sur un dispositif ambitieux tirant les conséquences de la montée en puissance des métropoles et de la nécessité, pour de tels centres urbains, de disposer de compétences adéquates en matière sociale, mais également sur les acquis de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : l'actuel IV de l'article L. 5217-2 dresse déjà une liste de compétences susceptibles d'être transférées, de même que l'article L. 3211-1-1. En supprimant l'énumération contenue dans le premier – car tel est bien la conséquence de la nouvelle rédaction du IV issue des travaux du Sénat – et en maintenant l'abrogation de l'article L. 3211-1-1, le Sénat nie l'enrichissement potentiel des métropoles et prive ces dernières de la possibilité d'agir pour assurer une cohésion sociale et une assistance aux plus faibles sur leur territoire.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois, en adoptant un amendement de son rapporteur, a rétabli l'article 23 du projet de loi dans sa version d'origine. Certaines des modifications introduites par la commission des Lois du Sénat ont cependant été reprises, la principale, au-delà d'aspects purement rédactionnels, précisant que le transfert ou la délégation peut porter sur tout ou partie des groupes de compétences.

L'ajout de la compétence relative à la voirie n'a en revanche pas été repris, par cohérence avec ce qui a été décidé sur l'article 9 du projet de loi. Le resserrement en matière de compétences sociales n'a pas été intégré lui non plus. L'objectif de ces transferts ou délégations est, en effet, de doter les métropoles des instruments leur permettant d'exercer de façon pleinement satisfaisantes leurs missions sur leur territoire. Exclure certaines populations ou certaines actions de ce champ d'intervention risque, plutôt que d'assurer un lien avec les services départementaux ainsi qu'il est indiqué dans le rapport sénatorial, d'introduire une incohérence dans l'action publique, doublée d'une difficulté de lecture de celle-ci.

Les modalités de transferts ou délégations, notamment s'agissant de l'automaticité, à défaut de convention conclue, a été rétablie : l'enjeu du dispositif, il convient de le rappeler, est de fournir aux métropoles une palette d'outils adaptés. En conséquence, si le département se doit d'avoir le choix et de pouvoir, conjointement avec la métropole, identifier celles des compétences sociales qu'il entend lui transférer ou lui déléguer, il ne faut pas que son inaction prive la métropole de la possibilité d'agir. En outre, la dimension incitative de ce mécanisme assure une conclusion rapide des conventions.

*
* * *

La Commission examine en discussion commune les amendements CL984 du rapporteur, CL220 de Mme Marie-Anne Chapdelaine et CL575 de Mme Nathalie Appéré.

M. le rapporteur. Pour l'essentiel, l'amendement CL984 rétablit l'article dans sa rédaction issue du projet de loi initial car le Sénat en avait strictement limité la portée, rendant les délégations presque impossibles. L'amendement prévoit les conditions dans lesquelles les départements pourront déléguer une partie de l'exercice de leurs compétences, dans certains domaines, aux métropoles. La délégation est une possibilité, mais il est un secteur où, à défaut d'accord, la délégation sera automatique : la voirie. Cette disposition avait été adoptée lors de l'examen de la loi MAPTAM.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. L'amendement CL220 réécrit également l'article. Il est défendu.

Mme Nathalie Appéré. Il en va de même pour l'amendement CL575, qui vise à imposer un cadre de discussion pour les transferts de compétences différenciés sur tout ou partie des blocs de compétences – une nuance importante dont je crois comprendre qu'elle est reprise dans l'amendement du rapporteur.

La Commission adopte l'amendement CL984.

En conséquence l'article 23 est ainsi rédigé et les amendements CL220 et CL575 tombent.

CHAPITRE III **Exercice des compétences communales et intercommunales en Polynésie française**

Le présent chapitre et ses trois articles ont été introduits par le Sénat en séance publique par l'adoption d'amendements présentés par M. Vincent Dubois, sénateur de la Polynésie française et les sénateurs membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants – Union Centriste.

Ils visent à reporter les dates d'entrée en vigueur de l'obligation faite aux communes de Polynésie d'exercer trois compétences communales, en matière de cimetières, de distribution d'eau et d'assainissement et de gestion des déchets respectivement, obligations prévues, avec des délais de mise en œuvre distincts, par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

Ces amendements ont été soumis et ont fait l'objet d'un avis favorable adopté à l'unanimité par l'assemblée de la Polynésie française⁽¹⁾, le rapport joint indiquant qu'ils sont « le fruit d'un travail commun entre le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française, les parlementaires et le gouvernement de la Polynésie française ».

1. Des communes de constitution et de libre administration récentes

Comme le rappelle le rapport de la commission des Lois sur la mise en place d'une fonction publique dans ces communes⁽²⁾, les communes polynésiennes ont été récemment constituées et reconnues comme collectivités territoriales à part entière.

Jusqu'en 1971, le territoire ne comptait que quatre communes : Papeete, Uturora, Faa'a et Pirae, respectivement instituées en 1890, 1945 et 1965 pour les deux dernières. La loi du 24 décembre 1971, relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française, y a ajouté 44 autres collectivités.

Ces 48 communes ont été gérées sous le régime de la tutelle de l'État jusqu'à l'intervention de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 qui leur a étendu les dispositions des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales. Elles étaient auparavant régies par des dispositions issues du code des communes alors applicable en métropole qui leur avait été étendu par la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977. Depuis lors, les communes polynésiennes n'avaient pas bénéficié des lois de décentralisation successives et leur régime juridique et financier divergeait parallèlement de plus en plus du droit commun des communes.

Il a fallu attendre 2007 pour qu'enfin la décentralisation, initiée un quart de siècle plus tôt, bénéficie aux 48 communes polynésiennes sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution. L'Etat demeure, en effet, compétent pour fixer les « règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics »⁽³⁾.

2. Les compétences des communes polynésiennes

Les compétences communales relèvent de deux catégories : la première concerne les matières pour lesquelles les communes sont seules compétentes dans le cadre des règles édictées, chacun pour ce qui le concerne, par l'État et par la

(1) Avis n° 2014-29 A/APF du 15 décembre 2014.

(2) Rapport n° 3247 de M. Didier Quentin, fait au nom de la commission des Lois, sur la proposition de loi actualisant l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, 16 mars 2011.

(3) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Polynésie française. De la seconde, relèvent les compétences partagées avec la collectivité d'outre-mer.

L'article 43 de la loi organique précitée du 27 février 2004 prévoit que « sans préjudice des attributions qui leur sont réservées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, par les lois et règlements en vigueur », sont attribuées aux communes de la Polynésie française les compétences suivantes :

- police municipale ;
- voirie communale ;
- cimetières, compétence à mettre en œuvre, selon l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2008, soit à compter du 1^{er} mars 2018 ;
- transports communaux ;
- constructions, entretien et fonctionnement des écoles du premier degré ;
- distribution d'eau potable, compétence devant être assurée au plus tard en 31 décembre 2015 en application de l'ordonnance précitée ;
- collecte et traitement des ordures ménagères, au plus tard le 31 décembre 2011 selon l'ordonnance précitée ;
- collecte et traitement des déchets végétaux ;
- collecte et traitement des eaux usées, au plus tard le 31 décembre 2020 en application de l'ordonnance précitée.

Par ailleurs, elles ne peuvent intervenir dans les domaines des aides et interventions économiques, de l'aide sociale, de l'urbanisme, de la culture et du patrimoine local que dans les conditions définies par des lois du pays et la réglementation édictée par la Polynésie française et sous réserve du transfert des moyens correspondants. Dans les faits, les communes interviennent dans ces domaines en l'absence de toute loi de pays. En particulier, les communes insulaires assurent souvent la réception des denrées alimentaires.

3. De faibles ressources pour les mettre en œuvre

Cependant, ces communes restent handicapées par la faible part de leurs ressources propres : les seules ressources fiscales à leur disposition sont les centimes additionnels qu'elles peuvent lever sur trois impôts territoriaux – la contribution sur les licences, la taxe sur les propriétés bâties et les patentes – et une taxe sur l'électricité. Ceci explique que les transferts peuvent constituer

jusqu'à 99 % des ressources des petites communes, et même 60 % pour la ville de Papeete⁽¹⁾.

Les communes restent largement dépendantes des financements de l'État et de la Polynésie française. Le fonds intercommunal de péréquation, créé en 1971 et dorénavant alimenté par la dotation territoriale pour l'investissement des communes en Polynésie (DTIC) qui lui est versé directement et par une quote-part prélevée sur le budget de la Polynésie française représente 42 % des recettes de fonctionnement et 38 % des recettes d'investissement des communes polynésiennes.

À la suite de la réforme de la dotation globale de développement économique, le FIP reçoit en recettes depuis 2011 une dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie française. En application de l'article L. 2573-54-1, son montant, de 9 millions d'euros pour 2011, évolue depuis lors en fonction du taux d'augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux. Cette dotation est affectée au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau, d'assainissement des eaux usées, d'adaptation ou d'atténuation face aux effets du changement climatique et des projets de constructions scolaires pré-élémentaires et élémentaires.

Ce manque d'autonomie fiscale et l'éloignement insulaire expliquent également que l'intercommunalité reste balbutiante en Polynésie : seules 11 structures intercommunales sont recensées, 2 communautés de communes, 7 syndicats intercommunaux et 2 syndicats mixtes.

En outre, l'éparpillement de la population sur une superficie grande comme l'Europe et les contraintes techniques rendent difficiles l'exercice des compétences communales dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Article 23 bis

(art. L. 2573-25 du code général des collectivités territoriales)

Report et adaptation de l'exercice des compétences des communes de Polynésie française en matière funéraire

Inséré par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. Vincent Dubois et de plusieurs de ses collègues, le présent article modifie, sur deux plans, les conditions dans lesquelles les communes de Polynésie doivent disposer d'un cimetière et d'un « site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation ».

En application de l'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales, « chaque commune ou chaque établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de cimetières dispose d'au moins un

(1) *Rapport d'information n° 130 (2008-2009) présenté par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat au nom de la commission des Lois du Sénat, 10 décembre 2008*

cimetière comprenant un terrain consacré à l'inhumation des morts et, dans les communes de 2 000 habitants et plus ou les établissements publics de coopération intercommunale de 2 000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, d'au moins un site cinéraire destiné à l'accueil des cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation ».

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a étendu cette obligation aux communes de Polynésie, en prévoyant cependant un délai de 10 ans à compter de son entrée en vigueur, soit jusqu'au 1^{er} mars 2018, pour permettre aux communes concernées de prendre les mesures nécessaires.

Le présent article propose deux modifications de ce régime :

- il relève à 20 000 habitants le seuil de population à partir duquel les communes et EPCI compétents en matière de cimetières doivent disposer d'un site cinéraire ;
- il reporte jusqu'au 31 décembre 2020 le délai fixé aux communes et EPCI pour mettre en place ces cimetières et sites cinéraires.

L'exposé sommaire de l'amendement cite deux justifications pour cette évolution :

– « porter le seuil de 2 000 habitants à 20 000 habitants est en cohérence avec la culture, la religion et les traditions locales, la population polynésienne, très croyante (protestants et catholiques), demeurant particulièrement attachée à l'inhumation traditionnelle (mise sous terre), minimisant ainsi la nécessité de création de sites cinéraires en Polynésie française, à tout le moins leur nombre. [...] La crémation est donc une pratique totalement étrangère aux habitudes des familles polynésiennes, lesquelles, à l'inverse, continuent parfois d'enterrer leurs proches dans le domaine familial, et/ou sur des cimetières « privés » ou « familiaux », notamment dans les petites communes ou les atolls éloignés.

– « À ce jour, il n'existe ainsi aucun site cinéraire en Polynésie française, tandis qu'aucun projet n'a été envisagé par les communes. [...] Par ailleurs, l'absence de foncier municipal suffisant pour construire tant des cimetières que des sites cinéraires, constitue un obstacle objectif ».

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*

* * *

La Commission adopte l'article sans modification.

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

Également inséré par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. Vincent Dubois et de plusieurs de ses collègues, le présent article reporte les délais laissés aux communes de Polynésie française pour assurer les compétences de distribution d'eau potable et d'assainissement.

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a inséré au sein du code général des collectivités territoriales un article L. 2573-27 prévoyant que ces communes « doivent assurer, au plus tard le 31 décembre 2015, le service de la distribution d'eau potable et, au plus tard le 31 décembre 2020, le service de l'assainissement. »

Le présent article propose de reporter ces deux délais de 9 et 4 ans respectivement, au 31 décembre 2024, tout en exigeant des communes qu'elles présentent un « plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau » avant le 31 décembre 2019.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, seules les communes urbaines assurent actuellement ces compétences : pour les autres, le manque de ressources en eau, de foncier disponible et de moyens financiers rendrait impossible d'atteindre cet objectif à moyen terme.

Par ailleurs, selon le rapport 2013 du Centre d'hygiène et de salubrité publique, seules « 15 communes distribuent une eau avec un taux de conformité compris entre 81 % et 100 % », l'eau distribuée dans les autres communes étant de mauvaise qualité.

Par ailleurs, les conditions géographiques et climatiques compliquent cette tâche : « Les atolls souffrent donc de la faiblesse des ressources en eau, en raison d'un manque de pluie et de l'insuffisance des réceptacles naturels. » et « aucune des 16 communes de l'archipel des Tuamotu et des 6 communes des îles Marquises ne distribue d'eau potable ».

Les programmes d'assainissement collectif public nécessiteraient des investissements financiers très lourds : « le programme global de travaux pour l'ensemble de la Polynésie française a été estimé à plusieurs dizaines de milliards de francs CFP, soit plusieurs centaines de millions d'euros, par l'agence française de développement », ce qui explique que « seulement 4 programmes d'assainissement collectif public sont en cours, mais ils ne concernent que 8 communes sur les 48 que compte la Polynésie française ».

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article 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

Également inséré par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. Vincent Dubois et de plusieurs de ses collègues, le présent article reporte le délai fixé à l'issue duquel les communes de Polynésie française doivent assurer la collecte et le traitement des déchets ménagers.

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics a inséré au sein du code général des collectivités territoriales un article L. 2573-27 prévoyant que ces communes devraient assurer la collecte et le traitement des déchets des ménages au plus tard le 31 décembre 2011.

Le présent article propose de reporter cette obligation au 31 décembre 2024, tout en exigeant des communes qu'elles présentent un « plan prévisionnel d'équipement et de mise à niveau » en ce domaine avant le 31 décembre 2019.

L'exposé sommaire de l'amendement indique que « Pour répondre au délai imposé par le CGCT, la Polynésie française s'est dotée depuis plusieurs années de différentes unités de gestion des déchets ont permis d'améliorer le traitement des déchets tout en diminuant les décharges communales. [...] Cependant, la gestion des 20 % restant émanant de micro-gisements répartis sur plus de cent îles » reste problématique, les coûts de création et de fonctionnement des unités de traitement étant « titaniques » pour ces communes.

Un délai supplémentaire permettrait à la Polynésie française et aux communes de définir ensemble les solutions les plus adaptées aux situations très différentes que la géographie du territoire polynésien engendre, mais également – la Polynésie française étant compétente en matière de fiscalité communale – de « créer les ressources financières permettant de retrouver une certaine équité dans la participation du citoyen à un même service ».

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois n'a pas modifié le présent article.

*
* * *

La Commission adopte l'article sans modification.

TITRE III SOLIDARITÉS ET ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié l'intitulé du titre III pour mettre au pluriel son premier mot. Le terme « solidarités » au pluriel est en effet plus large et englobe, outre l'incontournable dimension humaine, l'aspect territorial de la notion, qui ne se confond pas avec l'égalité des territoires mais intègre les relations entre les hommes et les territoires, notamment en matière d'accès aux services au public. Au demeurant, en l'état, l'intitulé du titre III n'est guère explicite et le terme « solidarité » peut être compris comme s'appliquant, au même titre que celui d'« égalité », aux territoires. Ainsi, l'amendement, en plus d'élargir l'intitulé de ce titre, consacre expressément la dimension humaine de la solidarité, réintroduite à l'article 24 à l'initiative du Gouvernement.

*
* * *

Avant l'article 24

La Commission examine l'amendement CL985 du rapporteur.

M. le rapporteur. À l'intitulé du titre III, l'amendement tend à substituer le mot « solidarités » au mot « solidarité ».

La Commission adopte l'amendement.

CHAPITRE I^{ER}

Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines

Article 24

(art. L. 1111-10, L. 3211-1, L. 3232-1-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la clause de compétence générale des départements et compétences en matière de solidarités territoriales

1. Suppression de la clause de compétence générale

La clause de compétence générale du département, introduite par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 et en vertu de laquelle le conseil général règle par ses

délibérations les affaires du département, avait été supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, puis rétablie par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

a. Le dispositif initial et les aménagements introduits par le Sénat

L'article 24 du projet de loi supprime cette clause en complétant par son 2^e le premier alinéa de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département », par les mots : « dans les domaines de compétence que la loi lui attribue ». Désormais, l'intervention du conseil général n'est possible que si la loi prévoit expressément la compétence du département.

Cette suppression est motivée par le souci de clarifier les compétences et d'éviter des enchevêtements et des interventions parallèles rendant difficilement lisible l'action des collectivités territoriales et susceptibles d'entraîner des gaspillages. Depuis la loi du 27 janvier 2014, l'échelon départemental a fait l'objet de plusieurs projets de réforme, d'abord tendant à sa suppression, puis à son maintien mais en étant recentré sur les missions traditionnelles dévolues aux départements, à savoir les solidarités. Dans ces conditions, il n'est en aucun cas incohérent, contrairement à ce que semble relever le Sénat, de prévoir une nouvelle fois la suppression de la clause générale de compétence : le changement de contexte relatif au département, la clarification de l'action publique locale et la spécialisation des acteurs dans des domaines d'intervention définis justifient cette suppression. En effet, en raison de son contour par définition flou, de son périmètre principalement jurisprudentiel, cette clause ne favorise pas une clarification des compétences locales, au contraire, ni une action cohérente des collectivités. Sa suppression, soulignons-le, n'aura pas pour effet de faire obstacle à des projets d'intérêt local nécessaires pour les territoires : le département, comme d'autres acteurs au demeurant, conserve pleinement sa capacité opérationnelle dans le cadre de l'ingénierie territoriale.

L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales faisait l'objet d'une seconde modification dans le projet de loi initial, au travers du b) du 2^e de l'article 24, visant à réaffirmer le rôle du département en matière d'action sociale, de développement social et d'accès aux services publics. La commission des Lois du Sénat a supprimé cette modification : le III de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales précise déjà que, dans ces domaines, le département est la collectivité chef de file.

La commission des Lois du Sénat, en substituant au b) du 2^e d'origine un nouveau dispositif, a également modifié le dernier alinéa de l'article L. 3211-1 en remplaçant les mots : « les solidarités » par les mots : « la solidarité sociale ».

Ces deux modifications n'ont pas semblé opportunes à votre commission des Lois.

b. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Sur proposition du Gouvernement et suivant l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a rétabli, au **b**) du 2° de l'article 24, la consécration du département en matière d'aide sociale et d'accès aux services.

Ensuite, par l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, la commission a supprimé la référence à la solidarité sociale introduite à l'article L. 3211-1 par le Sénat pour revenir au texte d'origine, mentionnant les « solidarités ». Le terme « solidarités », au pluriel, inclut en effet tant la dimension humaine, par son volet social, que le soutien aux collectivités, par son volet territorial. Il est d'ailleurs paradoxal que le Sénat ait procédé à cette modification alors que le vœu de sa commission des Lois était de réaffirmer la vocation des départements en matière de solidarité territoriale. L'adoption de cet amendement était au demeurant cohérente avec la modification de l'intitulé du titre III consistant à mettre à pluriel le mot « solidarité ».

Enfin, par cohérence avec la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, la commission a adopté un amendement de votre rapporteur substituant à l'article L. 3211-1 l'appellation « conseil départemental » à celle de « conseil général ».

2. Capacités d'intervention en matière de solidarités territoriales

a. Le dispositif initial et les modifications adoptées par le Sénat

Afin de rendre effective la vocation du département en matière de solidarité et de cohésion territoriales, le 1° de l'article 24 du projet de loi enrichit le I de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, portant sur la participation du département au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des structures intercommunales si – à la suite d'une modification apportée par le Sénat –, elles le demandent. Cette compétence de principe est réaffirmée et étendue aux hypothèses de projets résultants d'une insuffisance ou d'une inexistence de l'initiative privée. Le soutien du département à l'exercice de compétences des groupements de communes est également introduit dans le code.

Les principaux acteurs de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale recouvre l'ensemble des actions entreprises pour soutenir, selon des modalités différentes, des projets mis en œuvre par des échelons territoriaux de taille relativement modeste et, en tout état de cause, d'un degré inférieur à la personne morale de droit public fournissant son appui.

Le département assure au bénéfice des communes et de leurs groupements une mission centrale **d'assistance juridique, technique et financière**, directement ou au moyen d'agences départementales dont l'existence est prévue à l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales.

L'État fournit aux communes et à leur groupement un soutien technique en matière d'urbanisme, qu'il s'agisse de l'élaboration, de la modification ou de la révision des documents d'urbanisme (article L. 121-7 du code de l'urbanisme) ou de l'instruction des actes d'urbanisme (article L. 422-8 du même code).

Toutefois, en ce domaine, on constate que **l'État s'est partiellement désengagé** avec la disparition en 2014 de l'aide technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), qui permettait notamment d'assurer la maîtrise d'œuvre de travaux, principalement relatifs à la voirie, dans les petites communes.

Les missions relevant de l'ATESAT ont été transférées aux **établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre** à compter du 1^{er} janvier 2014. Ces établissements assuraient déjà des missions d'appui aux communes membres, qu'il s'agisse d'un soutien en matière d'urbanisme ou de la mise à disposition de leurs services (article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales).

Si le département est perçu comme le principal acteur en cette matière, il n'agit pas seul, et le présent projet de loi ne revient pas sur cette pluralité d'intervenants.

Il convient de noter le revirement du Sénat s'agissant des maîtres d'ouvrages susceptibles de bénéficier d'un financement départemental : alors que le projet de loi, dans sa version initiale, visait à l'alinéa 3 de l'article 24 les groupements communaux, la commission des Lois y avait substitué la notion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, plus réductrice dans la mesure où elle exclut d'autres catégories de groupements, tels que les syndicats. En séance plénière, le Sénat est revenu à la rédaction

gouvernementale afin de ne pas exclure certaines structures porteuses de projets de l’assistance départementale ; il a procédé à la même substitution à l’alinéa 4 de l’article, portant sur l’assistance technique.

Autre modification substantielle apportée par le Sénat au 1° de cet article, celle supprimant, s’agissant de la participation du département au financement d’investissements en faveur d’entreprises et de services marchands, la référence à la défaillance de l’initiative privée. Avec la nouvelle rédaction adoptée en séance, qui revenait sur la version issue de la commission des Lois en supprimant la référence à l’article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales, au champ plus large que celui initialement prévu par le Gouvernement, le département peut intervenir financièrement sans que des lacunes des opérateurs privés aient dû être constatées.

Le 3° de l’article 24 abroge l’article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait que le département apportait aux communes qui le demandaient son soutien à l’exercice de leurs compétences. Le motif de cette abrogation est celui de la coordination avec les nouvelles dispositions de l’article L. 1111-10, plus précisément du deuxième alinéa de son I.

Il convient toutefois de noter que, hors soutien financier, seuls les groupements pourront bénéficier de l’assistance technique du département : telle est la lettre du nouvel alinéa 2 de l’article L. 1111-10, combinée avec l’abrogation de l’article L. 3233-1, qui visait les communes.

Enfin, l’article 24 du projet de loi a été enrichi au Sénat par plusieurs alinéas, modifiant des articles du code général des collectivités territoriales.

D’une part, avec l’insertion d’un nouveau *c)* au 2° de l’article 24, le dernier alinéa de l’article L. 3211-1 est complété par une phrase qui reconnaît au département une compétence pour entreprendre toute action visant à un développement équilibré du territoire départemental et un égal accès aux services, dans un souci de solidarité territoriale.

D’autre part, avec l’insertion d’un nouveau 2° *bis*, les champs d’intervention du département en matière d’assistance technique prévus à l’article L. 3232-1-1 sont enrichis de la voirie, de l’aménagement et de l’habitat.

b. Les modifications apportées par votre commission des Lois

- La suppression de la clause de compétence générale a recueilli l’adhésion de votre commission des Lois. C’est par cohérence avec cette position qu’elle a supprimé le *c)* du 2° introduit par le Sénat, qui revenait en réalité à contourner cette suppression en offrant au département la faculté d’intervenir dans tous les domaines ou presque, compte tenu de la formulation générale et vague retenue au Sénat. Aussi, afin de circonscrire au soutien aux communes et à leurs groupements les actions entreprises par le département au titre de l’ingénierie territoriale, votre commission des Lois a supprimé cette insertion en adoptant, suivant en ce sens

l’avis favorable de votre rapporteur, deux amendements identiques déposés, l’un par le Gouvernement, l’autre par MM. Paul Molac, Sergio Coronado et François de Rugy.

• S’agissant de l’appui financier du département aux entreprises de services marchands dont la maîtrise d’ouvrage est assurée par des communes ou leurs groupements, votre rapporteur relève que, si la suppression de la référence à l’article L. 2251-3, qui était trop large, est bienvenue, il en va autrement s’agissant de l’absence de précision des cas d’ouverture de l’intervention départementale. L’intervention publique dans les domaines qui, en principe, relèvent de l’initiative privée – et tel est le cas des services marchands – est, d’après une position constante, ouverte à la condition que cette initiative privée ne soit pas en mesure de satisfaire les besoins⁽¹⁾.

L’adoption d’un amendement du Gouvernement soutenu par votre rapporteur, visant à réécrire le dernier alinéa du 1° afin de réservier l’action départementale à destination de la sphère marchande aux cas de défaillance ou d’absence de l’initiative privée, a ainsi permis l’opportun rétablissement de cette condition.

• En ce qui concerne l’assistance technique et juridique aux communes, sa conservation par les départements est, aux yeux de votre rapporteur, nécessaire. Or, ainsi qu’il a été vu, l’article 24 du projet de loi supprime cette faculté.

La commission des Lois du Sénat avait souligné, lors de son examen du texte, le rôle précieux des conseils généraux en matière d’assistance technique aux collectivités du bloc communal. Le Premier ministre, devant le congrès de l’Assemblée des départements de France tenu à Pau le 6 novembre 2014, avait quant à lui insisté sur le caractère indispensable du rôle des départements « *en matière [...] de soutien aux communes* » et, en s’adressant aux élus des conseils généraux, avait rappelé que « *le soutien aux communes fait partie du cœur des missions de vos collectivités* » et que « *vous apportez aux communes et aux intercommunalités des compétences et des services dont elles ne pourraient parfois pas bénéficier* », notamment « *l’expertise en matière d’ingénierie territoriale que les départements ont largement investie, pour pallier le retrait [...] des services de l’État dans certains territoires.* »

En conséquence, plutôt que d’abroger l’article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, il apparaissait plus utile d’enrichir cet article en y incluant, en plus du soutien apporté aux communes, celui destiné aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Deux amendements de votre rapporteur ont ainsi été présentés, le premier supprimant l’appui aux groupements qu’introduisait l’article L. 1111-10, le second

(1) Voir la décision fondatrice du Conseil d’État, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, du 30 mai 1930, et ses développements ultérieurs.

modifiant l'article L. 3233-1 dans le sens indiqué. Dès lors, seule la participation financière du département sera visée au I de l'article L. 1111-10, dont c'est l'objet, tandis que l'assistance technique sera mentionnée dans les dispositions pertinentes du code. Les modalités par lesquelles le département fournit une assistance technique resteront libres et pourront, comme c'est déjà le cas, aboutir à la constitution d'une agence départementale prévue à l'article L. 5511-1.

Par leur adoption, votre commission des Lois a témoigné de son attachement aux missions d'assistance dont s'acquittent les départements.

● Enfin, s'agissant de l'extension à la voirie du soutien technique départemental, là encore mue par une volonté affichée de cohérence d'ensemble et à la suite du transfert aux régions de la compétence en cette matière décidé à l'article 9 du projet de loi, votre Commission a adopté, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, deux amendements identiques tendant à supprimer la référence à la voirie à l'article L. 3232-1-1, présentés par le Gouvernement et par M. Alain Rousset et plusieurs de ses collègues.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL986 du rapporteur.

M. le rapporteur. Plutôt que d'abroger l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, un amendement ultérieur proposera de le compléter par la mention de l'assistance aux groupements de communes dans l'exercice de leurs compétences. Je propose donc de supprimer l'alinéa 4 de l'article.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL792 du Gouvernement.

Mme la ministre. Avec votre autorisation, monsieur le président, je présenterai en même temps les amendements CL792, CL793 et CL794 qui tendent à confirmer la suppression de la clause de compétence générale du département et à préciser ce que cette entité peut continuer de faire. L'amendement CL792 précise son pouvoir de soutien aux investissements marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural aux cas où l'initiative privée est défaillante ; l'amendement CL793 précise l'étendue de la compétence de solidarité sociale du département ; l'amendement CL794 supprime la réintroduction par le Sénat de la clause de compétence générale par le biais des alinéas 9 et 10. La compétence de solidarité, qui tendait à éviter tout effet d'aubaine, devait concerner en priorité la santé, l'éducation et la petite enfance.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL792.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL987 tombe.

La Commission en vient ensuite aux amendements CL988 et CL989 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement CL988 est de précision, et l'amendement CL989, qui supprime l'alinéa 8, est de cohérence.

La Commission adopte successivement les amendements CL988 et CL989.

Puis, elle en vient à l'amendement CL793 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL793. Mais l'alinéa 8 auquel il était rattaché venant d'être supprimé, l'amendement devra être rectifié pour s'insérer dans le texte sous la forme d'un nouvel alinéa.

La Commission adopte l'amendement CL793 rectifié.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte les amendements identiques CL794 du Gouvernement et CL149 de M. Paul Molac.

En conséquence, l'amendement CL990 tombe.

La Commission examine ensuite les amendements identiques CL795 du Gouvernement et CL430 de M. Alain Rousset.

Mme la ministre. L'amendement CL795 est défendu.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement CL430 l'est également.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements identiques CL795 et CL430.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL791 du Gouvernement.

Mme la ministre. Le Gouvernement souhaite le retour à la cohérence initiale du texte. Il propose donc la suppression des alinéas 13 et 14 de l'article qui modifient l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales relatif au champ de l'assistance technique.

M. le rapporteur. Ces alinéas tendent à éviter toute confusion consécutive à l'insertion de l'habitat et de l'aménagement à l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales, et le Gouvernement était favorable à cette insertion au Sénat, comme en témoigne son amendement 779 déposé en séance. En effet, avec l'alinéa 12 de cet article, la liste des domaines dans lesquels le département peut fournir une assistance technique aux communes et EPCI est élargie, en plus de la gestion aquatique, à l'habitat et à l'aménagement. L'alinéa 3 du même article précise qu'outre-mer, ce sont les offices de l'eau qui fournissent l'assistance prévue. J'invite donc au retrait de l'amendement.

L'amendement CL791 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL991 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de compléter les champs d'intervention du conseil général en matière de solidarité des territoires.

M. Hervé Gaynard. Il est trois compétences actuelles des départements dont le texte ne dit mot : la lecture publique, les archives départementales et le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ces compétences resteront-elles de la compétence des départements ou basculeront-elles vers les régions en 2017 ?

M. André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique. Si rien n'est écrit, c'est que rien ne change. La culture reste une compétence partagée si bien que la lecture publique et les archives départementales demeurent des compétences départementales. Les SDIS continueront d'être financés par les départements, même si beaucoup de présidents de conseils généraux pensent que l'on pourrait en discuter, notamment sur le plan financier.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 24 modifié.

Article 24 bis A

Révision quinquennale du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

(art. L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales)

Par l'adoption d'un amendement en séance, le Sénat a ajouté après l'article 24 un article 24 *bis* A portant sur les modalités de révision du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Ce schéma, consacré à l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales, dresse l'inventaire de l'ensemble des risques pour la sécurité des personnes et des biens auxquels les services d'incendie et de secours d'un département doit faire face et établit les objectifs de couverture de ces risques. Son élaboration revêt donc une sensibilité certaine dans la mesure où, afin de garantir une action optimale des services d'incendie et de secours et, par suite, d'assurer à la population départementale une sécurité maximale, il se doit d'être exhaustif.

La révision du schéma, par conséquent, présente une importance capitale pour permettre une mise à jour régulière et complète des risques et des moyens pour y faire face. Or, dans certains départements, les schémas sont obsolètes, ainsi qu'en témoignait dès 2012 le rapport parlementaire de M. Dominique de Legge⁽¹⁾,

(1) Rapport d'information établi par M. Dominique de Legge, au nom de la commission des Finances du Sénat, sur les investissements de la sécurité civile, n° 33, 10 octobre 2012 (2012-2013).

appuyé en ce sens par les observations émanant de la Cour des comptes. Étaient dénoncées en effet, en plus des insuffisances de certains schémas, leur ancienneté (en général dix ans) et leur actualisation tardive ou inexiste.

Le Sénat a donc décidé, sans que le Gouvernement ne s'y oppose, d'imposer une périodicité de révision du schéma fixée à 5 ans, qui est jugée suffisamment longue pour permettre aux services concernés de travailler dans de bonnes conditions, sans compromettre la sécurité des personnes et des biens par une obsolescence du document. Cette révision est précédée d'un bilan du précédent schéma s'agissant de la couverture des risques, afin de tirer tous les enseignements possibles d'éventuelles lacunes et d'adapter au mieux la réponse publique aux crises.

Votre Commission a volontiers accepté cet enrichissement du texte sur un point aussi sensible ; un amendement de votre rapporteur, visant à améliorer la rédaction du dispositif de l'article 24 bis A, a été adopté.

*
* * *

La Commission adopte l'amendement CL992 rédactionnel du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 24 bis A ainsi modifié.

Article 24 bis B [supprimé]

Octroi de subventions par les départements et les régions aux associations intervenant en matière de secours en mer

(art. L. 3231-3-2 et L. 4253-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Introduit par un amendement déposé au nom de la commission des Lois du Sénat par ses rapporteurs, l'article 24 bis B du projet de loi entend assurer la pérennité de l'action des associations reconnues d'utilité publique assurant une mission de service public en matière de secours en mer.

Le rôle des associations reconnues d'utilité publique dans le domaine de la sécurité civile n'est plus à démontrer. Aux côtés des équipes de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), avec les sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires, elles apportent un précieux concours et participent à la mission régionale de sécurité des personnes et des biens. C'est ainsi que, en 2013, 248 668 euros ont été versés par la DGSCGC aux associations, agréées ou non de sécurité civile.

La Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), seule association agréée de sécurité civile au niveau national qui intervient en matière de secours en mer, a, elle, bénéficié en 2013 de subventions de l'État correspondant à plus de 2,2 millions d'euros. Les régions, à hauteur de 200 000 euros environ, les

départements, pour environ 600 000 euros, et les communes, pour plus d'un million d'euros, participent également au financement de la SNSM.

Or, la suppression de la clause générale de compétence de la région et du département introduite par le présent projet de loi risque de compromettre la capacité financière, et donc les facultés d'action, des associations intervenant en matière de secours en mer : dans le cas de la SNSM, cette suppression entraînera la perte de 800 000 euros de fonds.

Cet article 24 *bis* B a donc pour objectif d'affirmer la compétence régionale et départementale en la matière, afin de garantir le financement juste et suffisant de ces associations fondamentales. Par ailleurs, afin d'éviter toute dérive et pour garder un contrôle public de l'emploi des subventions ainsi allouées, il prévoit que l'association aidée présente à l'assemblée délibérante concernée un rapport détaillant l'usage fait des fonds publics.

Toutefois, contrairement à ce qu'a estimé le Sénat, la suppression de la clause de compétence générale prévue par le projet de loi ne prive pas les collectivités concernées de la faculté d'intervenir financièrement au soutien d'associations en matière de secours. Le V de l'article 11 du projet de loi, rétabli après l'adoption d'un amendement déposé par le Gouvernement, prévoit en effet, de façon expresse, que les collectivités territoriales peuvent verser des subventions aux associations visées à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire aux organismes de secours et de sauvetage en mer.

En conséquence, le dispositif introduit par le Sénat est redondant avec le reste du texte et ne présente pas de réelle utilité. Adoptant un amendement en ce sens déposé par le Gouvernement et soutenu par votre rapporteur, votre Commission a décidé la suppression de l'article 24 *bis* B.

*
* * *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL717 du Gouvernement.

En conséquence, l'article 24 bis B est supprimé.

Après l'article 24 bis B

La Commission examine l'amendement CL1101 rectifié de la commission des Finances.

M. Charles de Courson. Un arrêt du Conseil d'État du 22 mai 2013 a interdit aux intercommunalités créées après 1996 de prendre en charge les contributions obligatoires au budget du SDIS alors que de très nombreuses intercommunalités l'avaient fait depuis longtemps. Il en résulte un grand nombre

de litiges entre les EPCI et les communes. Pour remédier à cette situation, la commission des finances a appuyé à l'unanimité l'amendement qui propose de rendre cette prise en charge possible.

M. le rapporteur. Je ne suis pas opposé au principe qui sous-tend l'amendement, mais supprimer le caractère obligatoire des contributions communales sans rendre obligatoire le transfert à l'EPCI serait dommageable pour certains SDIS. De plus, le montant des contributions communales et des EPCI tient compte de la présence éventuelle, au sein du personnel, de pompiers volontaires et de leur disponibilité, et les conséquences éventuelles de la proposition à ce sujet ne sont pas précisées. J'invite donc au retrait de l'amendement afin que sa rédaction soit précisée d'ici à l'examen du texte en séance publique.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances. J'en suis d'accord. Le temps est venu de trouver avec le Gouvernement une solution juridique satisfaisante dont la définition n'a que trop tardé.

M. Guillaume Larrivé. Je voterai cet amendement, qui corrige une situation trop bien connue depuis trois ans et qui a donné lieu à de multiples courriers de ma part aux ministères de l'intérieur et de la décentralisation. Même si sa rédaction est à parfaire, avançons en adoptant l'amendement à titre conservatoire, quitte à l'affiner par un sous-amendement lors de l'examen du texte en séance publique.

M. Charles de Courson. Je tiens à souligner que l'amendement traite uniquement des contributions ; la présence d'un corps de pompiers volontaires n'entre pas en ligne de compte. Et si le rapporteur conteste les mots « et du département » qui figurent au deuxième alinéa, parce que la contribution du département n'est pas une dépense obligatoire, nous pouvons les supprimer. Est-ce là la modification souhaitée ? Enfin, il serait intéressant de connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il se trouve que Mme la rapporteure pour avis de la commission des finances a retiré l'amendement, qu'elle souhaite voir retravaillé d'ici à la séance publique.

L'amendement CL1101 rectifié est retiré.

Article 24 bis C [supprimé]

Octroi de subventions par les départements et les régions pour la promotion du droit alsacien-mosellan

(art. L. 3461-1 et L. 4441-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales

Cet article 24 bis C poursuit la logique de l'article précédent, en excitant de la suppression de la clause générale de compétence des départements et régions

pour introduire de façon expresse la faculté reconnue à ces collectivités d'octroyer des subventions.

Est ici concerné le droit alsacien-mosellan et, par conséquent, les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et les régions d'Alsace et de Lorraine (qui ne formeront plus, au 1^{er} janvier 2016, qu'une unique région, avec la Champagne-Ardenne).

Le Sénat a estimé, contre l'avis du Gouvernement, que l'état du droit après la suppression de la clause générale de compétence ne permettra pas aux collectivités d'assurer la pérennité de l'Institut de droit local alsacien-mosellan et, plus généralement, de permettre la promotion de cette particularité locale qui appartient au patrimoine de ces trois départements. Deux nouveaux articles, l'un concernant les départements, l'autre les régions, sont donc insérés dans le code général des collectivités territoriales afin de consacrer cette compétence.

Il convient toutefois de noter que l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales reconnaît la compétence locale pour concourir au développement culturel et scientifique, tandis que l'article L. 1111-4 du même code, dans sa rédaction résultant du présent projet de loi, consacre expressément le caractère partagé de la compétence en matière de culture aux différentes collectivités.

Telle était d'ailleurs la motivation d'un amendement de suppression du Gouvernement, mû par le souci d'éviter que le projet de loi contienne des dispositions redondantes ou qui se bornent à déclarer des possibilités déjà existantes. Convaincue par ces arguments soutenus par votre rapporteur, votre commission des Lois a adopté l'amendement supprimant du projet de loi l'article 24 bis C.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL716 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Pour répondre à M. de Courson à propos de l'amendement précédent, le Gouvernement pense, comme Mme Christine Pires Beaune, qu'il convient de trouver la meilleure solution d'ici à la séance publique.

L'amendement CL716 tend à supprimer l'article 24 bis C, inutile puisque la suppression de la clause de compétence générale n'empêchera ni les départements ni les régions de promouvoir l'accès au droit local, notamment au droit d'Alsace-Moselle.

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

En conséquence, l'article 24 bis C est supprimé.

Article 24 bis D [supprimé]

Suppression de l'obligation de constituer des associations départementales

d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'État

(art. L. 224-9 et L. 224-11 du code de l'action sociale et des familles)

Contre l'avis du Gouvernement et de sa commission des Lois, le Sénat a introduit dans le projet de loi un article 24 *bis* D concernant les associations départementales d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'État.

1. Le dispositif du Sénat

D'après M. Éric Doligé et plusieurs de ses collègues, auteurs de l'amendement ayant introduit cet article additionnel, la diminution du nombre de pupilles de l'État, enfants abandonnés et orphelins de père et de mère, a conduit ces associations à étendre leur action aux personnes qui relevaient auparavant de l'aide sociale à l'enfance. Leur objet disparaissant de fait, ces associations ne devraient donc plus être obligatoirement constituées dans les départements, et devrait être abrogé l'article L. 224-11 du code de l'action sociale et des familles, qui définit le rôle des associations d'entraide. Cela n'entraînera pas la disparition complète de telles structures, mais simplement la fin de l'obligation, dans chaque département, d'en disposer. Les associations existantes pourront exercer librement leurs activités.

Les auteurs de l'amendement indiquent également que des dérives sont constatées dans certaines associations : l'article L. 224-9 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, si un pupille de l'État décède sans héritier, ses biens sont recueillis par le département et utilisés au profit des pupilles et anciens pupilles. Or, il arrive que, faute pour le département de compter suffisamment de pupilles ou d'anciens pupilles, les biens recueillis servent à agrémenter le quotidien des dirigeants des associations. La suppression de la mention relative à la distribution des biens des pupilles décédés tend ainsi à prévenir tout abus de la part de personnes mal intentionnées.

2. La position de votre commission des Lois : éviter de mettre en péril l'assistance aux pupilles et l'aide à l'enfance

Votre rapporteur, sans remettre en cause le constat général de l'auteur de cet amendement tiré de la baisse du nombre de pupilles de l'État, n'aboutit pas aux mêmes conclusions : le fait de voir ce nombre diminuer est un facteur plutôt réjouissant, témoignant d'une diminution des abandons et de la mortalité parentale.

Il convient en outre de relever que l'article L. 224-11, dont l'abrogation est prévue par cet article additionnel, prévoit l'action des associations d'entraide au profit des personnes admises ou ayant été admises dans le service de l'aide sociale à l'enfance. La loi offre donc expressément la possibilité pour les associations d'intervenir au bénéfice d'une population qui n'est pas exclusivement

constituée de pupilles. En conséquence, soutenir que, faute pour certains départements d'accueillir des pupilles, les associations n'ont plus d'objet, méconnait le champ d'intervention que le législateur a entendu reconnaître aux associations d'entraide.

Par ailleurs, l'utilité de ces associations ne saurait être sérieusement remise en cause, sauf à considérer que la diminution du nombre de pupilles ne justifie plus une action publique en direction de ceux qui le sont malheureusement. Ces associations siègent au sein des conseils de famille, ainsi que le prévoit le troisième alinéa de l'article L. 224-2 du code de l'action sociale et des familles, et dans les commissions d'agrément en vue d'adoption, au titre du 2° de l'article R. 225-9 du même code. Elles sont seules à représenter les usagers des services de la protection de l'enfance.

Enfin, s'agissant des biens des pupilles de l'État décédés, si des abus ont pu être constatés dans certaines associations, la réponse à ce problème ne saurait passer par la suppression, ainsi qu'il est proposé, de l'utilisation de ces biens au profit des pupilles et anciens pupilles. Ces dispositions garantissent à cette population fragile des ressources bienvenues, qu'il ne convient pas de supprimer. Si un usage illégal des biens des pupilles décédés a été fait, la réponse idoine relèverait plutôt du droit pénal, non du droit de l'aide sociale, et n'aurait donc pas sa place dans le présent projet de loi.

En tout état de cause, ainsi que le faisait à juste titre valoir le rapporteur du projet de loi au Sénat, ce nouvel article qui modifie le code de l'action sociale et des familles n'a aucun lien avec l'objet du texte et constitue donc un cavalier législatif.

Votre commission des Lois a donc logiquement supprimé cet article, en adoptant un amendement que le Gouvernement avait présenté à cette fin et qui faisait l'objet d'un avis favorable de votre rapporteur.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL715 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'amendement tend à supprimer un article par lequel le Sénat donne un mauvais signal aux associations de protection de l'enfance.

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

En conséquence, l'article 24 bis D est supprimé.

Article 24 bis [supprimé]

Financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers

À l'initiative de la commission des Lois du Sénat, a été introduit un article additionnel 24 *bis* prévoyant la mise en place, à compter de 2015, d'un prélèvement sur les recettes de l'État pour contribuer au financement de la prise en charge par les départements des mineurs isolés étrangers. Le montant de ce prélèvement, réparti entre les départements en fonction des dépenses qu'ils engagent à ce titre, correspondrait aux dépenses contractées par les départements au cours de l'exercice précédent, au titre de la mise à l'abri, de l'évaluation et de l'orientation des jeunes, ainsi que les dépenses engagées au titre de la prise en charge des mineurs par les services de l'aide sociale à l'enfance lorsqu'elles excèdent un seuil qui sera défini par arrêté ministériel.

La question du financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers est particulièrement délicate. Afin de venir épauler les départements, responsables de la prise en charge de cette population fragile, il a été convenu, dans le cadre d'un protocole d'accord conclu entre le ministère de la Justice et l'Association des départements de France le 31 mai 2013, que l'évaluation de la minorité de la personne se présentant comme mineur isolé étranger serait prise en charge par l'État, à hauteur de 250 euros par personne et par jour pendant cinq jours. Par ailleurs, toujours aux termes de ce protocole, il a été convenu que les personnes reconnues comme mineurs isolés étrangers seraient réparties entre les départements français afin de désengorger certaines zones particulièrement tendues (telles que la Seine-Saint-Denis, Paris, le Nord ou encore les Bouches-du-Rhône).

Toutefois, cette participation étatique est jugée insuffisante, en raison d'une sous-évaluation du nombre de mineurs isolés étrangers : entre juin 2013 et mai 2014, au lieu des 1 500 personnes prévues, ce furent 4 000 mineurs isolés étrangers qui firent l'objet d'une prise en charge par les départements.

L'écart entre les prévisions et la réalité est, selon l'Association des départements de France, principalement dû aux départements eux-mêmes, qui n'ont pas fait remonter à temps l'ensemble des informations nécessaires⁽¹⁾. Il convient également de souligner la différence d'appréciation des situations individuelles d'un département à l'autre, puisqu'il arrive qu'une même personne, ne disposant pas de papiers et dont la date de naissance est inconnue, soit déclarée majeure dans un département mais qualifiée de mineur isolé étranger si elle se présente par la suite dans un autre, qui aura procédé à une évaluation de l'âge reposant sur une méthode différente. Face à un tel constat, il convient, au-delà de l'aspect financier du dispositif, de permettre une harmonisation des modalités d'évaluation des personnes qui se présentent comme mineurs isolés étrangers.

(1) Voir la déclaration en ce sens de M. Jean-Louis Tourenne, président du conseil général de l'Ille-et-Vilaine, représentant de l'Association des départements de France au sein du comité national de suivi des mineurs isolés étrangers, *La gazette des communes*, 2 septembre 2014.

Votre rapporteur, tout en souscrivant à la logique d'un appui des départements qui ne peuvent faire face à leurs obligations en cas d'affluence trop importante de mineurs isolés étrangers, s'interroge sur la pertinence d'un mécanisme rendant presque automatique l'octroi d'un supplément financier.

Cela a été vu, la délicatesse de la situation dans laquelle les départements se trouvent est, pour l'essentiel, due à leur carence en matière de renseignement de l'administration centrale et peut également être recherchée dans la variété des méthodes mises en œuvre dans le cadre de ce dispositif.

Au demeurant, l'État ne peut, par le prélèvement sur recettes que prévoit cet article, compenser une seconde fois la compétence exclusive en la matière reconnue aux départements depuis 1986, dont le transfert avait déjà fait l'objet d'une compensation financière.

En conséquence, dans la mesure où le Gouvernement a garanti la pérennité du financement étatique de la phase d'évaluation des jeunes pendant cinq jours, assurant au dispositif son existence, il serait plus judicieux de s'interroger sur des modalités de compensation sans recours à un appui financier, notamment en renforçant la répartition des mineurs isolés étrangers entre départements.

Saisie d'un amendement déposé par le Gouvernement et sensible aux arguments développés devant elle, votre commission des Lois, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, a supprimé l'article 24 bis.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL714 du Gouvernement, qui tend à supprimer l'article.

M. le secrétaire d'État. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Guillaume Larrivé. Cette question d'importance majeure impose que l'on s'y arrête. Les conseils généraux, tenus par la loi d'accueillir les mineurs étrangers isolés sans qu'il soit le moins du monde tenu compte de la situation locale, font en réalité face à un transfert de charges indu de solidarité nationale ou même de financement des conséquences de l'immigration illégale qui pèse lourdement sur leurs finances. Dans le département de l'Yonne, le nombre de mineurs étrangers isolés accueillis en vertu de la loi a augmenté de manière très élevée au cours des trois dernières années, et leur prise en charge pèse directement sur les finances départementales. Le mécanisme esquissé par le Sénat, qui tend à une répartition équitable de cette charge et à un financement par l'État, serait bienvenu. Je déplore l'amendement de suppression du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. L'ancien président de conseil général que je suis n'ignore pas la lourdeur de cette charge croissante. Je rappelle toutefois qu'aux termes du protocole d'accord signé entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF), l'État finance le coût de l'évaluation de la minorité à hauteur de 250 euros par jeune et par jour, dans la limite de cinq jours. Il revient ensuite aux conseils généraux de prendre leur protection en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance, compétence qui leur a été transférée en 1986, et compensée. La charge est souvent lourde pour les départements, mais ils doivent faire face à cette difficile et belle mission. Le Gouvernement ne souhaite pas aller plus loin que ce qui a été convenu dans le protocole précité, innovation avant laquelle l'État ne prenait rien à sa charge.

M. Charles de Courson. La prise en charge d'un mineur étranger représente une dépense annuelle de 50 000 euros, et il reste à démontrer que tous ces jeunes gens sont mineurs, certaines destructions de documents d'identité rendant la chose difficile à déterminer. Le principe du bloc de compétences devrait avoir pour effet que l'État gère intégralement ce dossier, que les intéressés soient mineurs ou qu'ils ne le soient pas. Le protocole d'accord signé entre l'État et l'ADF entraîne le versement d'un cinquantième de ce que coûte à un département la prise en charge d'un seul mineur étranger isolé chaque année jusqu'à sa majorité. Le problème est réel, et l'on ne peut maintenir une organisation telle que la prise en charge des mineurs étrangers revient aux départements et celle des majeurs à l'État.

M. Guillaume Larrivé. La compétence, dit le ministre, revient aux départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. J'entends cet argument, mais la question relève aussi de choix en matière de politique de l'immigration, qui est une politique régaliennes. Aussi cette prise en charge devrait-elle relever de l'État.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 24 bis est supprimé.

CHAPITRE II Amélioration de l'accessibilité des services à la population

Article 25

(art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, art. 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)

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

L'article 25 du projet de loi prévoit la création d'un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental. Le Sénat, en séance, l'a supprimé, alors que sa commission des Lois ne l'avait pas modifié.

1. Le dispositif initial, supprimé par le Sénat

Il existait, jusqu'en 2006, des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics. Prévus par le chapitre II du décret n° 95-1101 du 11 octobre 1995, ils ont été supprimés par le décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006, qui a abrogé le précédent décret.

Or, les schémas départementaux consacrés aux services dont la population a besoin constituent des outils de gestion publique utiles pour guider l'action des acteurs concernés. Il convient à cet égard de relever que, dans leur rapport sur l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles remis en octobre 2013 à la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, Mme Carole Delga, alors députée, et son collègue M. Pierre Morel-A-L'Huissier préconisaient dans leurs recommandations l'adoption de schémas départementaux d'accès aux services opposables aux opérateurs⁽¹⁾.

Le principe du schéma département d'amélioration de l'accessibilité des services au public figurait déjà à l'article 19 du projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'Égalité des territoires, déposé au Sénat le 10 avril 2013 mais non encore discuté par cette assemblée. Le Gouvernement a donc, en modifiant sa procédure d'élaboration par rapport au dispositif initial, introduit ce schéma dans le présent projet de loi afin d'en assurer la pérennité.

L'objet de ce schéma est de garantir à l'ensemble de la population départementale un accès suffisant et dans des conditions satisfaisantes aux services au public, afin d'éviter des déserts fonctionnels et, par suite, des déplacements de populations vers des zones mieux dotées en services. Pour ce faire, le schéma définit un programme d'actions pour une durée de six ans, tendant au renforcement et à la mutualisation des services là où leur présence est insuffisante. Il s'agit donc d'un outil permettant la satisfaction des principes de continuité et d'égalité des services publics, pris dans leur acceptation de fonctionnement régulier et d'accès égal, à valeur constitutionnelle et qui constituent l'un des principaux objectifs de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ce schéma est élaboré par le représentant de l'État dans le département et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ces derniers émettant un avis sur le projet que le représentant de l'État leur transmet. Le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis, est transmis au conseil régional et au conseil départemental, aux fins de recueillir leurs avis, avant d'être définitivement arrêté par le représentant de l'État dans le département. Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État pour préciser les délais au terme desquels

(1) *Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 8 octobre 2013, La Documentation française, octobre 2013, 59 pages.*

les assemblées délibérantes des organismes consultés sont réputés avoir donné un avis favorable.

Les actions inscrites dans le schéma ainsi arrêté sont mises en œuvre dans le cadre d'une convention associant le représentant de l'État dans le département, le département, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intéressés, mais également les organismes publics et privés concernés, et donc les opérateurs directement impliqués dans la fourniture des services au public dont il est question.

Les services concernés par le nouveau schéma départemental ne sont pas les services publics *stricto sensu*, mais les « services au public », notion plus large à mettre en relation avec l'article 26 du projet de loi qui porte sur la création des « maisons de services au public », et qui englobe des services privés. L'appréciation de la suffisance de l'offre de services, publics et privés, repose désormais sur une approche non seulement quantitative, mais également qualitative. Pour améliorer l'accessibilité des populations à ces services, sont créées par l'article 26 du projet de loi des « maisons de services au public ».

Ce nouveau dispositif est censé entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois : le rétablissement du dispositif initial enrichi d'améliorations substantielles

Contrairement à la position des sénateurs, votre rapporteur souscrit à l'utilité du schéma prévu à l'article 25 du projet de loi, dont le rétablissement a été proposé par un amendement de votre rapporteur, qui s'est également attaché à enrichir le dispositif initial sur plusieurs points : le renforcement du rôle du département dans l'élaboration du schéma, l'association des conférences territoriales de l'action publique ; les modalités de révision du schéma ; enfin, l'information des populations concernées par le contenu du schéma.

a. Le renforcement du rôle du département dans l'élaboration du schéma

Votre rapporteur s'étonne du rôle marginal dévolu au département dans l'élaboration du schéma qui porte pourtant sur les services au public présents sur son territoire. Cela s'inscrit en contradiction avec la volonté de confier à l'échelon départemental un rôle privilégié en matière de solidarités et de cohésion territoriale, qui incluent l'accès aux services de la population. Il convient à cet égard de noter que, devant le congrès de l'Assemblée des départements de France, le 6 novembre 2014, le Premier ministre soulignait que « l'élaboration conjointe État – conseils généraux de schémas départementaux de services au public est une démarche judicieuze » et proposait « de la consacrer par la loi. »

C'est pourquoi votre rapporteur suggère de faire intervenir le conseil départemental, non pas en fin de procédure, une fois le projet de schéma établi et

modifié par les avis des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais dès le début, conjointement avec le représentant de l'État dans le département. Telle semblait d'ailleurs être l'intention du Gouvernement dans la mesure où il a déposé en séance au Sénat un amendement similaire, tombé à la suite de l'adoption de l'amendement de suppression.

b. L'association de la conférence territoriale de l'action publique au schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public

Les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP), qui étaient principalement chargées de donner un avis sur les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics, ont été maintenues malgré la suppression de ces schémas par le décret du 21 novembre 2006. Créées initialement pour les zones de montagne par l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, dite « loi montagne », elles ont été généralisées à l'ensemble des départements par l'article 28 de la loi du 4 février 1995. Cet article, malgré leur disparition, fait toujours référence aux schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics.

Il aurait pu être envisagé d'associer les CDOMSP à l'élaboration du schéma prévu par l'article 25 du projet de loi, si son article 26 ne prévoyait pas leur suppression par l'abrogation des articles 15 de la loi du 9 janvier 1985 et 28 de la loi du 4 février 1995. Cette abrogation est cohérente avec le reste du projet de loi⁽¹⁾ et les CDOMSP ne constituent plus un outil adapté aux nouveaux enjeux territoriaux. Il n'en reste pas moins certain aux yeux de votre rapporteur que l'existence d'une instance susceptible d'assurer un suivi de l'exécution des actions mises en œuvres dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public serait bienvenue.

Aux yeux de votre rapporteur, ce rôle pourrait utilement être confié à la conférence territoriale de l'action publique de la région concernée. D'une part, en effet, l'exécution de la convention conclue dans le cadre du schéma départemental associera différentes collectivités et leurs groupements : cette transversalité justifie l'intervention de la conférence territoriale. D'autre part, cette dernière ayant un ressort régional, elle garantira, en intervenant sur chacun des schémas départementaux de la région, une cohérence à grande échelle des actions prévues et mises en œuvre. Il convient d'ailleurs de relever que l'article 19 du projet de loi sur la mobilisation des régions prévoyait l'association de la conférence territoriale de l'action publique à l'élaboration du schéma départemental.

Il est donc proposé de prévoir, au dernier alinéa du II de l'article 26 de la loi du 4 février 1995, que la conférence territoriale de l'action publique assure le suivi de l'exécution de la convention conclue au titre du schéma départemental, qu'elle dresse un bilan annuel de cette exécution et qu'elle puisse, en cas

(1) Voir les commentaires sous l'article 26.

d'insuffisances ou de dysfonctionnements, adresser aux parties concernées des recommandations.

Afin de faciliter l'information de la conférence en vue d'un exercice optimal de ses nouvelles attributions, il serait judicieux de prévoir, au premier alinéa du même II, que les avis qui doivent être recueillis dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental incluent celui de la conférence territoriale de l'action publique.

Par ailleurs, il est également proposé de modifier en conséquence l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales pour y consacrer cette nouvelle compétence, en complétant son deuxième alinéa. L'association du représentant de l'État aux travaux de la conférence dans ce domaine fera l'objet d'une insertion au dix-huitième alinéa. Il n'est en revanche pas utile de modifier cet article s'agissant de l'intervention des organismes publics ou privés concernés par les services au public dans la mesure où son alinéa 19 prévoit déjà la possibilité d'associer « tout élu ou organisme non représenté » et que la conférence peut solliciter l'avis « de toute personne ou de tout organisme ».

c. La révision du schéma et ses conséquences sur la convention

Enfin, pour conclure sur les aspects procéduraux, il apparaît utile à votre rapporteur de prévoir expressément les modalités de révision du schéma. Compte tenu de l'objet sensible du schéma et de l'exigence impérieuse d'une continuité des services et d'une accessibilité permanente, le schéma doit pouvoir intégrer toute évolution touchant aux modalités de fonctionnement des services ou aux besoins des populations, faute de quoi il serait un outil figé et, dès lors, peu utile.

Dans ces conditions, il est proposé d'ajouter, après le II du nouvel article 26 de la loi du 4 février 1995, un II bis. La révision se ferait à l'initiative du représentant de l'État dans le département, du département – en cohérence avec la proposition de renforcement du rôle de ce dernier dans l'élaboration du schéma – ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec une condition alternative (au moins la moitié des établissements, ou les établissements représentant au moins la moitié de la population départementale). La suite de la procédure serait identique à celle prévue pour l'élaboration du schéma. La convention mentionnée au II, mettant en œuvre les actions inscrites dans le schéma, serait modifiée en conséquence, pour intégrer les changements apportés au schéma. Afin de garantir leur implication les opérateurs privés concernés et les associations d'usagers des services, qui ne sont pas parties prenantes à l'élaboration du schéma ni à sa révision, seraient consultés.

d. L'assurance d'une information adéquate des populations concernées

L'amélioration de l'accessibilité des services publics supposent, au-delà des outils déjà évoqués, une information suffisante des populations, afin qu'elles aient connaissance non seulement des services auxquels elles peuvent s'adresser, mais également des conditions dans lesquelles cet accès s'effectue.

Cette exigence d'information ressort notamment du rapport de Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'Huissier, qui y indiquaient que « beaucoup de services existent et peuvent être sous ou non utilisés à cause d'un manque d'information ».

Afin d'assurer aux populations une information suffisante sur les services au public auxquelles elles peuvent prétendre, votre rapporteur vous propose d'enrichir le I de l'article 26 de la loi du 4 février 1995 de deux alinéas. Le premier prévoirait que le schéma départemental dresse une liste complète des services au public existant sur le territoire départemental au moment de son élaboration ou de sa révision, et des moyens pour y accéder. Le second porterait sur les modalités de publicité du schéma, en prévoyant une diffusion numérique, via Internet, et un affichage physique.

En adoptant l'amendement de votre rapporteur proposant le rétablissement de l'article 24 enrichi des améliorations détaillées, votre Commission a réintroduit dans le projet de loi un outil précieux pour renforcer la solidarité territoriale et l'accès de tous aux services dont ils ont besoin.

*
* * *

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL993 du rapporteur, les amendements identiques CL181 de Mme Estelle Grelier et CL656 de M. Michel Piron et l'amendement CL1146 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. L'amendement tend à rétablir l'article, supprimé par le Sénat, en complétant la rédaction initiale sur différents points : en prévoyant d'associer la conférence territoriale de l'action publique au schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public ; en renforçant le rôle du département dans l'élaboration du schéma ; en prévoyant les modalités de révision du schéma et ses conséquences sur la convention ; en garantissant l'information adéquate des populations concernées.

Je précise, madame Grelier, que par cette rédaction les intercommunalités sont effectivement associées au processus, et qu'il en va de même, monsieur Piron, pour les départements.

Mme Estelle Grelier. Je retire donc l'amendement CL181.

M. Michel Piron. Et moi l'amendement CL656.

M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable. L'amendement CL1146 est également retiré.

Les amendements CL181, CL656 et CL1146 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL993.

L'article 25 est ainsi rétabli et rédigé.

Après l'article 25

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL24 de M. Paul Molac.

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

L'article 26 du projet de loi réécrit l'article 27 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA »), en y substituant aux « maisons des services publics », créées en 2000 et dont le rôle et le régime ont été modifiés en 2005, les « maisons de services au public » (MSAP). Adoptant deux amendements identiques en ce sens, le Sénat a décidé la suppression de cet article, jugeant que l'état du droit suffisait et que le nouveau dispositif proposé par le Gouvernement ne se justifiait pas. Ne partageant pas cette position, votre Commission, en suivant son rapporteur, a rétabli le dispositif initial en l'enrichissant sur différents points.

1. Les maisons des services publics sont le fruit d'une maturation importante en matière de mutualisation des services publics

Les maisons des services publics s'inscrivent dans le mouvement de mutualisation des services aux populations et de renforcement de la proximité administrative, notamment dans les milieux ruraux. L'initiative n'est pas particulièrement récente dans la mesure où, à la suite du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 28 novembre 1991, à l'origine des schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics en milieu rural, a été entreprise une démarche de mutualisation des services. Cette mutualisation se traduit par le regroupement de différents services en un lieu unique, autour d'un personnel polyvalent accompagnant le public dans la réalisation de différentes procédures administratives.

Ont ainsi pu voir le jour :

- les « espaces ruraux emploi formation » (EREF), créés en 1995 pour impulser des projets communs en matière d'emploi et de formation entre l'État et les collectivités territoriales rurales ;
- les « points information médiation multi services » (PIMMS), lancés en 1995 pour offrir des services de proximité en association l'État, les collectivités territoriales et les entreprises délégataires de service public. Formant un réseau, les PIMMS sont animés par une union nationale ;
- les « maisons de la justice et du droit » (MJD), créées en 1998 pour assurer une présence judiciaire de proximité, garantir aux citoyens un accès au droit et favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges ;

Il existe également des sites mutualisés postaux :

- les agences postales communales, prises en charge par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en contrepartie d'une contribution versée à la personne publique responsable par La Poste, pour garantir une durée mensuelle d'ouverture minimale ;
- les relais poste commerçants, où des commerçants de proximité (buralistes, épiciers ou encore boulanger) fournissent des prestations postales en contrepartie d'une rémunération versée par La Poste. Cette solution présente de nombreux avantages par rapport aux agences postales communales : elle soulage les finances locales, qui ne sont pas sollicitées ; elle augmente le chiffre d'affaires des commerçants concernés ; elle présente pour La Poste un coût moindre ; enfin, elle assure au public une amplitude horaire plus importante, qui est celle d'ouverture du commerce concerné.

De nombreuses autres structures ont été érigées sur les territoires. Si l'initiative doit naturellement être saluée, il convient de souligner, ainsi que le relevaient Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'Huissier dans leur rapport précédemment mentionné, que la multiplication des dispositifs « brouillaient le paysage » au regard de statuts variés et parfois fragiles.

En conséquence, la loi DCRA du 12 avril 2000, en créant les maisons des services publics, est venue consolider les statuts des structures existantes sans pour autant les harmoniser, afin de conserver une variété assurant une adaptation de chaque structure aux territoires couverts et aux acteurs impliqués.

Ces maisons regroupent des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ainsi que des organismes chargés d'une mission de service public. La création d'une maison des services publics est le fruit d'une convention conclue entre les responsables des services publics qui y participent. Cette convention définit le cadre géographique de l'activité de la

maison, les prestations délivrées et les conditions d'exercice de leurs fonctions par le personnel.

Réservées par définition aux services publics, ces maisons ne pouvaient s'ouvrir à des services ne s'insérant pas dans ce cadre strict. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux est venue, par son article 107, modifier l'article 27 de la loi DCRA afin de permettre la participation aux maisons des services publics des « personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public », sous réserve du respect des règles applicables en matière de concurrence.

Toujours dans la volonté de dynamiser la mutualisation des services, plusieurs initiatives complémentaires ont été lancées après la loi de 2005.

En premier lieu, à la suite des travaux de la Conférence nationale des services publics en milieu rural installée en février 2005, a été mis en place le label « Relais services publics » (RSP), accordé par le représentant de l'État dans le département aux maisons des services publics répondant à des exigences de qualité (accueil par un même agent pour obtenir des informations et effectuer des démarches administratives qui relèvent d'administrations ou d'organismes publics différents). Les RSP bénéficient d'une assistance financière de l'État.

En second lieu, en 2010, une expérimentation « + de services au public » a été lancée dans 22 départements (un par région) et une région d'outre-mer, associant neuf grands opérateurs de services⁽¹⁾ soutenus par la Caisse des dépôts et consignation et l'union nationale des PIMMS. L'objectif de cette expérimentation était d'élargir l'offre de services disponibles dans les RSP, en créant de nouveaux sites et en enrichissant les services proposés dans les sites existants.

En 2013, la France comptait ainsi 317 RSP répartis dans 64 départements et 19 régions, mais avec une représentation des opérateurs de services inégale d'un endroit à l'autre. Si Pôle Emploi est présent dans 70 % des RSP, on ne retrouve de caisses primaires d'assurance maladie que dans 55 % d'entre eux, et les services de l'État, essentiellement ceux des impôts, dans seulement 10 % des RSP.

Le dispositif actuel, s'il a permis de précieuses avancées, s'avère donc insuffisant. Il souffre en outre d'une importante lacune liée à la nature des services proposés. L'objet de la réécriture de l'article 27 de la loi DCRA par le présent projet de loi, au travers de la création des « maisons de services au public », est précisément de remédier à ces insuffisances. Ce projet de loi concrétise ainsi une expérimentation lancée en 2013 par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013, tendant à substituer aux maisons des services publics les MSAP. Il répond également aux

(1) EDF, GDF Suez, Pôle Emploi, La Poste, la SNCF, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des salariés (CNAV), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Mutualité sociale agricole (MSA) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

recommandations du rapport de Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'Huissier précédemment mentionné⁽¹⁾.

2. Les maisons de services au public vont assurer une réponse suffisante aux besoins hétérogènes des populations

Les grandes lignes présidant au fonctionnement des MSAP, telles qu'issues de l'article 27 de la loi DCRA réécrit, ne diffèrent guère de celles applicables aux maisons des services publics.

Le principe d'une création par une convention conclue entre les responsables des services concernés par la MSAP demeure ; cette convention prévoit également, comme c'était le cas pour les maisons des services publics, le cadre géographique d'exercice, les missions de la maison et les prestations susceptibles d'être délivrées. Elle porte aussi sur les conditions d'exercice de leurs fonctions par le personnel et celles de financement de la MSAP. Enfin, les services peuvent là encore être organisés de manière itinérante. Y a été ajoutée la possibilité d'offrir les services dans une forme dématérialisée, afin de s'adapter au mieux aux spécificités des territoires et de garantir l'accessibilité à tous.

En revanche, a été supprimée l'approbation préalable obligatoire du représentant de l'État lorsque ce dernier participe à la MSAP (sous l'empire de l'actuel article 27 de la loi DCRA, si l'État est partie prenante à la convention, son approbation de la convention doit nécessairement être recueillie). Cet allègement est bienvenu dans la mesure où, ainsi qu'il a été vu, les services de l'État ne sont que rarement associés aux structures existantes (10 % des cas) et que les services déconcentrés font déjà l'objet d'une structure dédiée, les « maisons de l'État ».

La différence essentielle réside en réalité dans l'étendue du périmètre d'intervention des MSAP, et donc dans la nature des services concernés et des acteurs impliqués.

La notion de « services au public » est plus large, tant par les services concernés que les acteurs qui les mettent en œuvre, que celle de « services public » dans la mesure où, en plus d'inclure les services publics traditionnels exercés par des personnes publiques ou, par délégation, par des personnes privées, elle intègre l'ensemble des services participant à la satisfaction des besoins de la population, notamment les services de proximité tels que les distributeurs automatiques de billets de banque, les commerces de bouche, les stations-services, etc.

(1) *Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles*, op. cit., p. 34.

3. La possibilité de définir des obligations de service public en cas d'inadaptation de l'offre privée

L'article 26 prévoit également, au **3° de son I**, l'insertion dans la loi DCRA d'un nouvel article 27-2 qui permet aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en cas d'inadaptation de l'initiative privée et dans le cadre des maisons de services au public, de définir des obligations de service public, qui seront prises en charge par un opérateur économique sélectionné après appel d'offres et feront, au bénéfice de l'attributaire de cet appel d'offres, l'objet d'une compensation.

Ce dispositif s'appuie sur les critères dégagés par la Cour de Justice de l'Union européenne, alors Cour de Justice des Communautés européennes, dans sa décision *Altmark Trans GmbH* du 24 juillet 2003⁽¹⁾, définissant les aides publiques allouées à des opérateurs économiques jugées compatibles avec l'interdiction des aides d'État qui sont vues par les traités comme portant atteinte à la libre concurrence (article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), et repris dans les textes qui composent le « paquet Almunia »⁽²⁾.

Ces critères sont les suivants :

- les obligations de service public qui font l'objet d'une compensation doivent être clairement définies ;
- la base de calcul de la compensation doit être objective et transparente, afin d'éviter tout octroi d'un avantage économique à son bénéficiaire au détriment des autres opérateurs économiques du secteur ;
- le montant de la compensation doit correspondre aux coûts effectivement engagés au titre de la mise en œuvre des obligations de service, et doit prendre en compte les recettes et le bénéfice raisonnable que cette mise en œuvre engendrera ;
- enfin, lorsque l'opérateur bénéficiaire n'est pas sélectionné dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, le niveau de compensation est calculé sur la base d'une analyse des coûts que supporterait une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée (transposition de l'ancien concept traditionnel en droit civil du « bon père de famille » à la sphère économique).

(1) CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH & Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00.

(2) Du nom du commissaire européen à la concurrence d'alors, Jose Joaquin Almunia, ce paquet adopté en 2011 est constitué de quatre textes – à l'état de projet en 2011 et depuis définitivement adoptés – : une décision de la Commission (décision n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011) relative aux exemptions de notification de certaines compensations en fonction de leur montant ou de leur objet ; d'un règlement (règlement (UE) n° 360/2012 du 25 avril 2012) relatif aux compensations de minimis ; une communication de la Commission (n° 2012/C 8/02) clarifiant les règles sur les compensations de services d'intérêt économique général (SIEG) ; enfin, une communication de la Commission (n° 2012/C 8/03) encadrant les compensations de SIEG à vocation plus commerciale.

Ces critères sont satisfaits par le dispositif prévu par le nouvel article 27-2 de la loi DCRA. Les obligations de service public seront nécessairement définies dans la mesure où elles feront l'objet d'une mise en concurrence et devront, avant le lancement de la procédure prévue à cet article, avoir été clairement identifiées par la personne publique responsable. Le montant de la compensation sera connu dès le lancement de la procédure de mise en concurrence, ainsi que l'indique le troisième alinéa du nouvel article. Les modalités concrètes de calcul de cette compensation n'ont pas à figurer dans le projet de loi, mais relèveront de la responsabilité de la personne publique intéressée et devront, en tout état de cause, respecter les éléments du « paquet Almunia ». Enfin, dans la mesure où il est expressément prévu de sélectionner l'opérateur par une mise en concurrence, le dernier critère n'a pas à s'appliquer. Précisons que, en vertu du « paquet Almunia » et notamment du règlement de 2012, les compensations sont limitées à 500 000 euros sur trois exercices. Là non plus, le projet de loi n'a pas à prévoir expressément ce plafond ; il appartiendra aux personnes publiques responsables de veiller au respect de ce critère.

Il convient de souligner l'élargissement des possibilités d'intervention des personnes publiques en cas de carence privée introduit par ce nouvel article 27-2 de la loi DCRA.

Traditionnellement, en effet, la puissance publique intervient pour pallier les carences de l'initiative privée appréciées quantitativement, c'est-à-dire si l'offre privée s'avère inexistante ou insuffisante au regard des besoins constatés. Tels sont les termes retenus par l'article L. 2251-3 du code général des collectivités territoriales, portant sur l'intervention communale en cas de carence privée, ou ceux de l'article 24 du présent projet de loi dans ses dispositions modifiant l'article L. 1111-10 du même code, et tel est l'esprit de la jurisprudence administrative en matière d'intervention publique dans la sphère économique.

Ici, il est question d'« inadaptation » de l'offre privée. Se substitue donc à une approche quantitative une analyse qualitative, plus fine et de nature à satisfaire plus justement les besoins des populations. Il ne suffira donc plus qu'un service privé existe, mais qu'en plus il réponde de façon pertinente aux besoins, faute de quoi le dispositif de l'article 27-2 trouvera à s'appliquer.

4. Les moyens affectés aux MSAP

Le **II** de l'article 26 du projet de loi, par ses **2° et 3°**, modifie la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire en tirant les conséquences de la création des MSAP.

D'une part, le **2°** réécrit le **I** de l'article 29 de la loi du 4 février 1995 en substituant aux objectifs d'aménagement du territoire que l'État établissait pour garantir un accès égal aux services publics, des objectifs de présence territoriale, notamment au travers de la participation aux MSAP. Ces objectifs, assignés à un organisme chargé d'une mission de service public, sont accompagnés d'une

contribution dudit organisme au financement des MSAP, afin d'en garantir le bon fonctionnement et le développement au regard des besoins des populations.

D'autre part, le 3^o substitue au contenu de l'article 29-1 un nouveau dispositif, qui prévoit la possibilité pour les gestionnaires de service public de mutualiser leurs moyens, aux fins de garantie de la qualité et de l'accessibilité desdits services.

De façon plus substantielle, le 3^o modifie également les règles par lesquelles des collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent mettre à la disposition des personnes participant ou gérant une MSAP, au moyen d'une convention, des locaux et, surtout du personnel. Ce personnel peut non seulement être constitué de fonctionnaires, donc d'agents titulaires, mais également d'agents non titulaires, que leurs engagements aient été conclus pour une durée indéterminée ou déterminée.

Le vivier est donc élargi par rapport aux précédentes dispositions de l'article 29-1, qui ne visait que la loi n° 84-53 du 24 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, laquelle ne fait référence, à son article 61 portant sur la mise à disposition, qu'aux fonctionnaires. Enfin, les modalités de mise à disposition d'une MSAP peuvent, ainsi que le prévoit le troisième alinéa de l'article 29-1 dans sa version issue du projet de loi, déroger au régime de droit commun applicable en la matière, c'est-à-dire aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. Un double encadrement est toutefois prévu afin d'éviter toute dérive : les conditions de dérogation sont déterminées par un décret en Conseil d'État ; les dispositions de l'article 61 de la loi du 24 janvier 1984 demeurent applicables.

Il convient de noter que, dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement indique que sera créé un fonds national de développement des maisons de services au public, mutualisant les contributions des opérateurs prévues au deuxième alinéa du I de l'article 29 de la loi du 4 février 1995 dans sa nouvelle version. Ce fonds, d'après les annonces faites par la ministre de l'Égalité des territoires et du logement devant la commission du Développement durable du Sénat en novembre 2013, devrait être abondé à hauteur de 35 millions d'euros chaque année, pour financer la moitié des coûts de fonctionnement du réseau des MSAP (incluant une participation des opérateurs nationaux à hauteur de 17,5 millions d'euros, soit 16 millions de plus que ce qu'ils supportent actuellement), les collectivités finançant les 35 millions restant. Il y aura lieu d'être particulièrement attentif aux suites données à ce fonds national, afin d'assurer le bon fonctionnement et la pérennité des MSAP.

Enfin, le **1^o du II et le III** de cet article 26, en abrogeant l'article 28 de la loi du 4 février 1995 et l'article 15 de la loi du 9 janvier 1985, suppriment les commissions départementales d'orientation et de modernisation des services publics (CDOMSP). La survie de ces commissions ne se justifie plus : leur rôle principal était de donner un avis sur les schémas départementaux

d'organisation et d'amélioration des services publics ; or, ces derniers ont été supprimés en 2006.

5. Les modifications au dispositif initial adoptées par votre commission des Lois

● Les futures maisons de services au public tendent à satisfaire le même objectif que le schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public créé par l'article 25 du projet de loi. Il est donc apparu judicieux à votre rapporteur, afin de garantir une cohérence de l'action publique et une utilité maximale au schéma, de prévoir, non seulement au stade de la conclusion de la convention-cadre, mais aussi dans l'hypothèse de mise en commun de moyens publics pour assurer l'accessibilité des services, le respect des prescriptions du schéma. Tel est le sens d'un des enrichissements de la rédaction de rétablissement proposée par votre rapporteur, modifiant le troisième alinéa de l'article 27 de la loi du 12 avril 2000 et le premier alinéa de l'article 29-1 de la loi du 4 février 1995.

● S'agissant de la possibilité offerte par le nouvel article 27-2 aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en cas d'inadaptation de l'initiative privée et dans le cadre des maisons de services au public, de définir des obligations de service public qui s'imposeront aux opérateurs sélectionnés, une modification, en apparence rédactionnelle mais en réalité de fond, a été apportée par votre commission des Lois. À la suite de l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, en effet, ont été substitué aux termes « appel d'offres » ceux, plus large, de « procédure de mise en concurrence ». L'appel d'offres, en effet, n'est que l'une des procédures de mise en concurrence prévue à l'article 26 du code des marchés publics, et n'intervient qu'à partir d'un certain seuil.

Un autre enrichissement prévoit d'ouvrir aux communes la possibilité offerte par ce nouvel article 27-2, dont la rédaction initiale se limitait aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Or, de nombreux services, susceptibles de faire l'objet d'une gestion privée inadaptée, peuvent relever du périmètre communal et échapper aux compétences des établissements précédemment mentionnés.

● En ce qui concerne la mise à disposition élargie du personnel, votre rapporteur a estimé qu'il n'était pas nécessaire de préciser la nature des engagements des agents non titulaires susceptibles d'être mis à disposition. Dans la mesure où les deux possibilités existantes, engagement à durée indéterminée et à durée déterminée, sont prévues par le texte, ôter cette mention allège la rédaction sans en altérer le sens.

Le projet de loi fait certes référence à des « agents non titulaires employés » pour une durée déterminée ou indéterminée, ce qui pourrait inclure tous les agents non titulaires, y compris les vacataires et les intérimaires.

Néanmoins, dans la mesure où ces agents sont censés être recrutés pour une mission spécifique, l'objet de leur engagement fait en principe obstacle à leur mise à disposition.

● Enfin, avant que le Sénat supprime en séance cet article, sa commission des Lois avait ajouté à ce II un 2^e *bis* nouveau, rédactionnel, qui harmonisait la rédaction du II de l'article 29 avec les modifications introduites par le présent projet de loi : d'une part, la référence aux commissions départementales d'orientation et de modernisation des services publics, supprimées, était remplacée par une référence aux conférences territoriales de l'action publique ; d'autre part, les objectifs de présence territoriale se substituaient à ceux de qualité de service et d'aménagement du territoire ; enfin, était retenue l'expression d'organisme chargé d'une mission de service public, qui figure dans la nouvelle rédaction du I de cet article. Ces ajustements, pertinents, ont été intégrés à la proposition de rétablissement de cet article 26.

En rétablissant l'article 26 du projet de loi dans la version suggérée par votre rapporteur, votre commission des Lois a poursuivi la nécessaire démarche entreprise depuis plusieurs années pour offrir à tous les meilleurs services possibles, en cohérence absolue avec son vote relatif à l'article 25.

*
* * *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL994 du rapporteur, CL182 de Mme Estelle Grelier et CL1147 de la commission du Développement durable.

M. le rapporteur. L'amendement vise à rétablir l'article 26, supprimé par le Sénat, en modifiant sur certains points la rédaction initiale du Gouvernement. Ainsi, au terme « appel d'offres » est substitué celui de « mise en concurrence », à la portée plus large. Est étendue aux communes la possibilité de définir des obligations de service public à des opérateurs pour garantir un accès aux services à tous. La prise en compte du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public est expressément ajoutée à l'article 27 de la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations portant sur les maisons de services au public et à l'article 29-1 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire sur la mutualisation de moyens. L'article comporte enfin diverses précisions rédactionnelles pour tenir compte de dispositions adoptées par le Sénat.

Les amendements CL 1832 et CL 1147 sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL994.

L'article 26 est ainsi rétabli et rédigé.

Article 26 bis [supprimé]

(art. 1530 bis du code général des impôts, art. 56 et 59 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014
de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

Taxe pour la gestion des milieux aquatiques

Par l'adoption d'un amendement de sa commission des Lois, le Sénat a ajouté au projet de loi un article 26 bis dont l'objet affiché est la mise en cohérence des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de celles du code général des impôts portant sur la taxe permettant le financement des opérations réalisées au titre de l'exercice de cette compétence. En réalité, cet article étend les affectations possibles du produit de la taxe. L'ensemble du dispositif relatif à cette compétence est issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Le premier alinéa de l'article L. 211-7-2 du code de l'environnement, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016, permet l'établissement d'une taxe pour financer des travaux mentionnés au I de l'article L. 211-7 du même code, à l'exception de ceux relevant des actions visées à ses 3^o et 6^o. Sont donc ouvertes les actions relevant des 1^o, 2^o, 4^o, 5^o et 7^o à 12^o. Son deuxième alinéa précise que l'objet de cette taxe est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens. Cette taxe est instituée dans les conditions prévues à l'article 1379 du code général des impôts, dont le 4^o du II porte sur la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations faisant l'objet de l'article 1530 bis du même code.

Cet article 1530 bis prévoit, à son I, que les communes peuvent financer l'exercice de leur compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au moyen d'une taxe, dont le produit est défini au II de cet article. Cette compétence est celle définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, dans sa version entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2016, et porte sur les actions visées aux 1^o, 2^o, 5^o et 8^o du I du même article, c'est-à-dire :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris leurs accès ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, écosystèmes aquatiques, zones humides et des formations boisées riveraines.

Il convient de noter que la genèse de ces articles fut longue et sujette à de profondes évolutions. Introduit à l'initiative d'un sénateur, le nouvel article L. 211-7-2 renvoyait initialement au I de l'article L. 211-7. Par la suite, au cours de la navette, le financement de la compétence de gestion des milieux aquatiques

et de prévention des inondations a fait l'objet de deux articles, le L. 211-7-2, prévoyant une taxe spéciale annuelle pour les actions visées aux 1^o et 5^o du I de l'article L. 211-7 ; le L. 211-7-3 portant quant à lui sur une taxe d'entretien des cours d'eau, relative aux actions des 2^o et 8^o du même I.

Au cours des débats, ces deux taxes ont été fondues en une seule taxe, destinée au financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation. L'article 1530 *bis* du code général des impôts a ensuite été introduit dans le projet de loi, par amendement, afin de mettre en forme la taxe prévue par le nouvel article L. 211-7-2 du code de l'environnement, selon les propres mots de M. Pierre-Yves Collombat et de plusieurs de ses collègues, auteurs de cet amendement, et voté par le Sénat en séance. L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, n'a pas remis en cause le dispositif.

Ainsi, il ressort expressément des débats que l'article 1530 *bis* du code général des impôts constitue le montage fiscal de la taxe prévu à l'article L. 211-7-2 du code de l'environnement.

En conséquence, contrairement à ce que soutenait au Sénat les auteurs de l'amendement ayant conduit à l'introduction dans le projet de loi de cet article 26 *bis*, il n'y a pas d'incohérence entre les dispositions des articles L. 211-7-2 du code de l'environnement et 1530 *bis* du code général des impôts. Le premier porte sur le principe de la taxe, et définit les actions susceptibles d'être financées par ce moyen ; le second traduit fiscalement ce dispositif et est donc pris pour son application. Il y d'ailleurs lieu de relever une certaine inversion de logique dans le dispositif adopté par le Sénat : le champ des actions susceptibles de faire l'objet de la taxe est supprimé de l'article qui pose le principe, pour figurer dans celui pris pour son application.

Votre rapporteur relève également que l'ajout, à l'article L. 211-7-2, de la référence à l'article 1530 *bis*, auquel procède le 1^o **du I** de cet article 26 *bis*, n'est pas nécessaire : l'article L. 211-7-2 fait déjà référence, ainsi qu'il a été vu, à l'article 1379 du code général des impôts, dont le 4^o du II renvoie à l'article 1530 *bis*.

Enfin, au 2^o **du II** de cet article 26 *bis*, le Sénat a décidé de repousser la date d'entrée en vigueur du dispositif de deux années, passant du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2018, motif tiré des délais nécessaires pour organiser les structures appelées à intervenir pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations et pour accompagner les communes et leurs groupements.

Votre rapporteur estime que l'extension qu'a donnée le Sénat à l'affectation du produit de la taxe est trop large et risque de faire de cette dernière une ressource d'emploi général, alors que son intérêt principal est au contraire d'être dédiée au financement d'investissements nécessaires à la prévention des inondations et des risques de submersion. Une telle extension pourrait conduire à une utilisation inefficace des ressources dégagées par la taxe, là où elles doivent

être employées avec rigueur au regard de l'enjeu qu'elle recouvre : la sécurité publique.

En conséquence, et comme le faisait valoir le Gouvernement au Sénat, les modifications à la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations introduites par l'article 26 bis ne paraissent pas opportunes. Votre Commission, faisant siens ces arguments, a adopté les amendements de suppression de l'article 26 bis que lui ont soumis votre rapporteur et le Gouvernement.

*
* * *

La Commission examine les amendements identiques CL713 du Gouvernement et CL995 du rapporteur.

M. le secrétaire d'État. L'amendement CL713 tend supprimer l'article introduit par le Sénat car il n'est pas opportun de reporter à 2018 l'entrée en vigueur de cette nouvelle compétence.

M. le rapporteur. Avis bien sûr favorable à l'amendement, qui a le même objet que l'amendement CL995.

La Commission adopte les amendements identiques.

En conséquence, l'article 26 bis est supprimé et l'amendement CL221 de Mme Marie-Anne Chapdelaine tombe.

Après l'article 26 bis

La Commission est saisie de l'amendement CL513 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement complète l'article L. 212-8 du code de l'éducation en créant une nouvelle dérogation à l'obligation de participation financière d'une commune à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire : lorsque l'inscription dans une autre commune est justifiée par les contraintes liées à l'inscription dans un établissement scolaire public proposant un enseignement de la langue régionale. À ce jour, les réponses faites aux maires et par là-même aux parents varient selon les départements, au point qu'il faut parfois aller au contentieux pour pouvoir inscrire l'enfant dans l'école bilingue d'une autre commune que celle de résidence. L'harmonisation s'impose.

M. le rapporteur. J'invite au retrait de l'amendement.

M. Paul Molac. Il mettrait pourtant fin à bien des conflits d'autant plus inutiles que la jurisprudence oblige les maires à inscrire les enfants dans ces écoles... Je maintiens l'amendement.

Mme Nathalie Appéré. La question posée est légitime car de nombreuses familles se trouvent prises en étau entre deux communes qui ne parviennent pas à se mettre d'accord. L'avis du rapporteur évoluerait-il en séance publique si nous insérions dans le texte l'obligation d'inscription de la dépense pour la commune de résidence ? Ne pourrait-on retravailler la proposition en ce sens ?

M. le rapporteur. Je vous propose d'examiner cette suggestion d'ici à l'examen du texte en séance publique.

M. Charles de Courson. Il faudra au moins préciser que l'obligation de participation financière ne vaut que si l'enseignement de la langue régionale n'existe pas dans les établissements scolaires de la commune de résidence de l'enfant.

M. Paul Molac. L'article L. 212-8 du code de l'éducation en vigueur règle cette question. Ai-je bien compris que l'on s'efforcerait d'ici à la séance publique de trouver la formulation juridique qui permettrait de régler enfin ce problème ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Non : Mme Appéré a proposé de réfléchir à une nouvelle rédaction qui permettrait que le rapporteur change d'avis en séance publique ; l'aboutissement n'est pas certain.

M. Paul Molac. Je retire l'amendement, et je conviendrai avec Mme Appéré d'une autre rédaction.

L'amendement CL513 est retiré.

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

L'article 27 du projet de loi poursuit l'initiative tendant à assurer une continuité et une accessibilité maximale des services au public en s'attaquant à la fracture numérique, c'est-à-dire les inégalités dans l'accès et l'usage des technologies de l'information et de la communication (notamment Internet). Ainsi que le soulignait le Premier ministre lors du congrès de l'Association des départements de France le 6 novembre 2014, le numérique est « une réponse pour l'égalité des territoires et des citoyens ». La lutte contre la fracture numérique s'inscrit dans le cadre du plan « France très haut débit », lancé en 2013 et dont la vocation est une couverture complète du territoire français en 2022.

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales consacre, à son I, la compétence partagée des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'établissement et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques destinés à fournir au public des services de communications électroniques (au sens du 6^e de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques) ou des services de communication par voie électronique (au sens du 7^e du même article). Il prévoit aussi, pour assurer cet établissement ou cette exploitation, l'acquisition de droits d'usage ou d'infrastructures ou réseaux existants. Enfin, les collectivités et leurs groupements peuvent mettre les infrastructures ou réseaux ainsi établis ou acquis à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. Ces interventions doivent se faire dans le respect des principes de cohérence des réseaux d'initiative public, d'égalité et de libre concurrence.

1. Le dispositif initial et les modifications apportées par le Sénat

a. Le renforcement de la cohérence des interventions publiques en matière numérique

Tout en reprenant la philosophie de ce dispositif et ses principaux éléments, qu'il s'agisse des interventions possibles ou de leur cadre, notamment du respect des principes d'égalité, de libre concurrence, d'objectivité, de transparence, et de proportionnalité, la nouvelle rédaction proposée par le *a du 1^e* de l'article 27 du projet de loi, qui substitue à l'alinéa premier de l'article L. 1425-1 six alinéas dans le texte adopté par le Sénat, clarifie les modalités d'interventions des personnes publiques concernées.

Désormais, il est expressément indiqué que, pour qu'un groupement de collectivités territoriales puisse exercer une compétence en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques, il faut qu'elle lui ait été préalablement transférée par les collectivités membres du groupement. Cette mention vise à éviter toute concurrence entre acteurs publics, source potentielle de gaspillage de moyens.

À cet égard, le contenu du principe de cohérence des réseaux d'initiative publique est précisé, et consiste à ne pas faire coexister sur un même territoire des infrastructures ou des réseaux qui satisfont des « besoins similaires ». Cette similarité est appréciée selon trois critères : le type de services rendus ; les zones géographiques en cause ; la période de déploiement concernée. La rédaction initiale du projet de loi semblait rendre possible l'inclusion d'autres critères, mais la suppression de l'adverbe « notamment » par la commission des Lois du Sénat restreint à l'énumération précédente le contenu du principe.

Au-delà de cette précision bienvenue pour la cohérence de l'action publique, l'article 27 introduit également la possibilité de déléguer, en tout ou partie, la compétence relative à un ou plusieurs réseaux de communications électroniques à un syndicat mixte incluant au moins une région ou un

département. Cette délégation s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, qui porte sur la délégation horizontale de compétences, d'un échelon local à un autre. Cette faculté, qui conduit à faire intervenir une structure de grande taille (en témoigne les exigences de composition, qui impose la présence d'au moins un département ou une région), s'inscrit pleinement dans l'objectif de cohérence des initiatives publiques et favorise les projets de grande ampleur, qui présentent moins de risques et entraînent des gains d'efficacité. Cette initiative va d'ailleurs dans le sens des souhaits de la Fédération française des télécoms, qui souligne que la taille critique d'un projet suppose au minimum une échelle départementale ou suprdépartementale, ainsi que dans celui de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, qui souligne l'impérieuse nécessité, pour de tels projets, de disposer d'une taille critique suffisante.

Le Sénat, sur ce point, a adopté un amendement complétant par deux alinéas le *a*) du 1^o et qui entend prévoir la possibilité pour un syndicat mixte de déléguer ses compétences en matière de réseaux à un autre syndicat mixte, ce que ne permettrait pas le texte initial. Or, ainsi que le soutenait le Gouvernement lors des débats au Sénat, le projet de loi permet bien, sans qu'une modification en ce sens soit nécessaire, à un syndicat mixte de déléguer au syndicat mixte mentionné à l'alinéa 5 de l'article 27 ses compétences numériques. L'alinéa 5 prévoit en effet que la délégation peut provenir d'« une collectivité territoriale ou [d'] un groupement », ce dernier terme renvoyant non seulement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qu'aux syndicats, y compris les syndicats mixtes.

Les **b** et **c** du 1^o de l'article 27 modifient les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la possibilité reconnue aux collectivités et à leurs groupements de fournir des services de communications électroniques en cas d'insuffisance de l'initiative privée, pour satisfaire les besoins des utilisateurs finaux. Cette insuffisance est constatée par un appel d'offres infructueux, et l'intervention publique suppose l'information préalable de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Deux de ces modifications sont d'ordre rédactionnel et tirent les conséquences de la réécriture en quatre alinéas du premier alinéa de l'article L. 1425-1. Une autre tend à substituer aux termes « appel d'offres » ceux d'« appel public à manifestation d'intentions », conformément à la terminologie employée en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (voir notamment le programme national « Très haut débit » de 2010). Les manifestations d'intentions, qui valent engagements pour les opérateurs dont elles émanent, constituent également pour l'administration une précieuse source d'information pour identifier les zones où les efforts des opérateurs ne permettent pas d'assurer une couverture optimale.

b. Le versement de fonds de concours entre personnes publiques pour établir et exploiter un réseau de communications électroniques

Le **d du 1°** de l'article 27 du projet de loi complète les dispositions du I de l'article L. 1425-1 en introduisant la possibilité, pour des collectivités ou leurs groupements concernés par un réseau de communications électroniques et qui exercent soit la compétence en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques soit celle d'aménagement et de développement durable du territoire, de verser, pour l'établissement et l'exploitation du réseau en question, des fonds de concours à des collectivités ou à leurs groupements, pendant les trente années qui suivent la promulgation de la loi issue du présent projet. Le montant des fonds, versés après conclusion d'une convention entre les donateurs et les récipiendaires, sous réserve de l'obtention de l'accord, à la majorité simple, de leurs organes délibérants, est plafonné au montant des investissements à réaliser pour l'établissement ou l'exploitation du réseau en cause.

Ce dispositif, issu du Sénat, est substantiellement différent du projet original envisagé par le Gouvernement. Dans la rédaction initiale de l'article 27, le versement de fonds de concours n'était prévu qu'au bénéfice de syndicats mixtes ouverts, créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, pendant une période de dix ans suivant la promulgation de la loi issue de ce projet et uniquement pour l'établissement du réseau, non son exploitation.

Les syndicats mixtes, en l'état du droit existant et en raison des principes de spécialité et d'exclusivité qui président au fonctionnement des établissements publics de coopération locale, ne peuvent bénéficier, pour la réalisation d'investissements, d'un financement provenant des collectivités membres et dédié à l'opération envisagée. L'exclusivité fait en effet obstacle à ce qu'une collectivité finance une opération qui s'inscrit dans une compétence déléguée à un établissement. Ne peuvent donc être versées par les membres de l'établissement à ce dernier que des contributions, qui s'inscrivent en section de fonctionnement du budget des membres (et ne peuvent donc être financées au travers d'emprunts). Le financement direct, par les membres d'un syndicat, d'une opération d'investissement réalisée par le syndicat au titre d'une compétence qui lui a été déléguée, suppose une dérogation au principe d'exclusivité et la possibilité de passer par un fonds de concours, prévues par la loi. C'est, actuellement, le cas par exemple pour la distribution publique d'électricité.

L'article 27 du projet de loi ouvre ainsi la possibilité, pour les membres d'un syndicat mixte à qui la compétence en matière de réseaux a été déléguée, de verser à ce syndicat des fonds de concours, sans que le montant de ces versements puisse excéder le coût de l'investissement à réaliser. Dans le cadre d'un tel montage, les versements effectués pourront être inscrits en section d'investissement et, par conséquent, être financés par l'emprunt. Ce dispositif est donc de nature à favoriser les interventions des collectivités à l'appui des

syndicats mixtes et, par suite, est propice au développement des réseaux de communications électroniques.

S'agissant de la durée pendant laquelle les fonds de concours seront possible, il convient de relever que l'extension retenue par le Sénat correspond au triple de ce que le Gouvernement avait initialement prévu (30 ans contre 10 ans).

Le Sénat a motivé l'allongement conséquent de la période par les besoins d'amortissement des investissements réalisés au titre des réseaux, souvent très lourds. Il convient toutefois de noter que le Sénat a élargi les compétences des syndicats mixtes concernés par les fonds de concours à l'exploitation du réseau ; or, une telle mission relève non plus de l'investissement, mais du fonctionnement du réseau, ôtant ainsi l'avantage du financement par l'emprunt.

c. L'articulation de la planification numérique et du SRADDT

Ultime composante de l'article 27, son 2° porte sur le dernier alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, consacré aux schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), documents qui recouvrent le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région.

Le dernier alinéa de cet article prévoit que, si le territoire régional ne compte qu'un seul SDTAN élaboré par le conseil régional, ce schéma peut être remplacé ou révisé par le volet numérique du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT).

Or, l'article 6 du présent projet de loi substitue à plusieurs documents de planification régionale, dont le SRADT, un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le SRADDT – devenu schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ainsi qu'il a été vu à l'article 6 –, que se doivent de prendre en compte les documents d'aménagement infrarégionaux (tels que les plans locaux d'urbanisme).

En conséquence, l'article 27 coordonne le dispositif des SDTAN avec le nouveau schéma régional issu de l'article 6, et prévoit que, lorsque le territoire régional n'est couvert que par un seul SDTAN élaboré par le conseil régional, le SDTAN peut être intégré au schéma régional (et non révisé par ce document, à la différence du précédent dispositif, dans la mesure où le nouveau schéma régional ne comporte aucun volet numérique, contrairement à l'ancien SRADT).

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a adopté, pour l'essentiel, l'article 27 dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, à trois exceptions notables en plus de rectifications d'ordre rédactionnel.

À titre liminaire, précisons que votre commission des Lois a adopté un amendement déposé par votre rapporteur et visant à supprimer les deux derniers

alinéas du *a*) du 1°, introduits au Sénat mais qui s'avèrent inutiles. Leur objet était de consacrer la possibilité pour un syndicat mixte de déléguer sa compétence en matière de réseaux. Ainsi qu'il a été vu, le dispositif initial de l'article 27, non remis en cause sur ce point par le Sénat, prévoyait déjà expressément cette possibilité. La suppression s'imposait.

a. La notion de similarité des besoins précisée

La similarité des besoins en matière de communication électronique s'appréciait au regard de trois critères : nature des services rendus, territoires concernés et période de déploiement.

La suppression par le Sénat de l'adverbe « notamment » est, aux yeux de votre rapporteur, bienvenue dans la mesure où elle évite tout débat sur le contenu de la notion de similarité et sécurise les entreprises des collectivités territoriales.

En revanche, l'inclusion parmi les critères de similarité de la période de déploiement n'apparaît pas nécessaire : la similarité des besoins s'apprécie au regard du type et des caractéristiques des services et des zones couvertes. La période de déploiement pourrait, elle, s'avérer délicate d'usage, voire contreproductive. Elle tend à considérer que ne satisfont pas des besoins similaires deux réseaux de même génération déployés à des moments différents. En réalité, dès lors que deux réseaux couvrent le même territoire et portent sur les mêmes services, la similarité doit être vue comme acquise. Le critère temporel est donc superflu. En adoptant l'amendement que lui a présenté votre rapporteur, votre commission des Lois a supprimé ce critère.

b. Le bénéfice de fonds de concours réservé aux syndicats mixtes et ouverts pendant 20 ans

Ainsi qu'il a été dit dans le cadre de la présentation des modifications apportées par le Sénat, le bénéfice des fonds de concours pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques a été étendu par le Sénat à toutes les collectivités territoriales, là où le Gouvernement entendait le circonscrire aux syndicats mixtes délégataires de cette compétence.

L'extension aux collectivités n'est pas utile. Dans la mesure où l'établissement de réseaux est et demeure une compétence partagée – ce que souligne notamment de façon expresse l'étude d'impact du projet de loi –, les collectivités peuvent déjà et pourront toujours participer au financement d'un projet en la matière entrepris par une collectivité maître d'ouvrage. Et, eu égard à la nature de l'opération ainsi financée, les contributions de chaque collectivité s'inscriront dans la section investissement des budgets, ouvrant donc le recours à l'emprunt. Par ailleurs, s'agissant des groupements, le code général des collectivités territoriales prévoit déjà, aux chapitres IV, V et VI du titre I^{er} du livre II de sa cinquième partie, la possibilité de verser des fonds de concours pour la réalisation d'un équipement.

Dans ces conditions, le bénéfice de fonds de concours, prévu pour les syndicats précisément pour favoriser l'investissement et échapper au principe d'exclusivité et ses conséquences, n'apparaît pas indispensable pour les autres personnes incluses par le Sénat. Au demeurant, réserver les fonds de concours aux syndicats s'inscrit dans la logique de confier à des échelons de taille critique la prise en charge des opérations en matière de réseaux.

S'agissant de la période durant laquelle ces fonds pourront être versés, s'il est possible que la période envisagée par le Gouvernement – 10 ans – ne permette pas d'amortir les dépenses engagées, il est certain que celle retenue par le Sénat – 30 ans – est disproportionnée. La Fédération française des télécoms a fait savoir qu'une période plus longue que les 10 ans initiaux était souhaitable ; la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies a quant à elle indiqué que la plupart des investissements dans ce domaine étaient susceptibles d'être amortis en 20 ans.

Dans ces conditions, afin de ne pas mettre en péril la réalisation de réseaux nécessaires sans pour autant pérenniser la dérogation que constitue la mise en place de fonds de concours, qui n'a pas vocation à porter sur une durée trop importante, votre commission des Lois, adoptant un amendement en ce sens déposé par votre rapporteur, a rétabli le dispositif initial encadrant les fonds de concours en les réservant aux syndicats mixtes, tout en portant la durée d'ouverture de ce mécanisme à 20 ans. Cette durée a été acceptée par le Gouvernement, qui a retiré au profit de celui de votre rapporteur son amendement, qui portait sur une période de 10 ans.

c. L'affirmation d'une stratégie régionale d'aménagement numérique

Enfin, suivant l'avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a adopté un amendement déposé par Mme Nathalie Appéré et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et prévoyant les cas où le territoire d'une région est couvert par plusieurs schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique.

Dans une telle hypothèse, ces schémas sont réunis par l'ensemble des acteurs publics concernés, de façon conjointe, aux fins d'élaboration d'une stratégie commune d'aménagement numérique du territoire, qui sera ensuite intégrée dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Cet ensemble tiendra lieu de stratégie régionale en matière numérique et permettra à la région de financer les projets d'infrastructures de très haut débit inscrits dans la stratégie.

L'adoption de cet amendement constitue donc une étape supplémentaire dans la rationalisation des stratégies et des financements de l'aménagement numérique des territoires, sans remettre en cause les prérogatives des autres acteurs que la région, qui sont associés à l'élaboration de la stratégie.

Un sous-amendement de votre rapporteur, adopté par votre commission des Lois, est venu adjoindre aux personnes publiques parties à l'élaboration de la stratégie régionale l'ensemble des acteurs concernés : représentant de l'État dans la région, opérateurs de communications électroniques et autorités organisatrices des réseaux d'eau, d'électricité et de gaz.

*
* * *

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL996, CL997, l'amendement de précision CL998 et l'amendement rédactionnel CL999, tous du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL1000 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend, en supprimant les alinéas 8 et 9 adoptés par le Sénat, à éviter confusion et redites.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL1001 du rapporteur tombe.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL576 de Mme Nathalie Appéré, qui fait l'objet du sous-amendement CL1002 du rapporteur, et les amendements CL274 de M. Paul Molac et CL1148 de la commission du Développement durable.

Mme Nathalie Appéré. L'amendement CL576 est défendu.

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement CL1002 qui précise qu'à l'alinéa 4, la définition associe également le représentant de l'État dans la région, les opérateurs de communications électroniques et les autorités organisatrices.

Mme Nathalie Appéré. Avis favorable au sous-amendement.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement sous-amendé.

En conséquence, les amendements CL274 et CL1148 tombent.

Puis la Commission examine, en discussion commune, les amendements CL1004 du rapporteur et CL711 du Gouvernement.

M. le rapporteur. L'amendement tend à rétablir le dispositif prévu par le Gouvernement et permettre le bénéfice de fonds de concours pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques. Le Gouvernement avait prévu de

limiter le versement des fonds de concours à une durée de 10 ans ; le Sénat l'a portée à 30 ans ; nous proposons qu'elle soit fixée à 20 ans.

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement retire l'amendement CL711 au bénéfice de l'amendement de votre rapporteur.

L'amendement CL711 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL1004.

Puis elle adopte l'article 27 ainsi modifié.

Article 27 bis

(art. L. 32, L. 34-8-1 et L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » de téléphonie mobile

Le Sénat, en séance, a adopté un amendement insérant après l'article 27 du projet de loi un article 27 *bis* ayant trait à l'obligation de couvrir les zones qualifiées de « blanches » et de « grises » en matière de téléphonie mobile, c'est-à-dire celles non couvertes par les opérateurs fournissant des services de téléphonie mobile de deuxième génération ou par seulement une partie d'entre eux. Le dispositif reprend en partie une proposition de loi qu'avait adoptée le Sénat en février 2012 mais qui avait été rejetée par l'Assemblée nationale le 22 novembre 2012⁽¹⁾.

1. Le contexte et le contenu du dispositif proposé par le Sénat

D'après les estimations de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), près de 2,2 % de la population métropolitaine vivrait dans des zones « blanches » ou « grises », soit plus d'un million de nos concitoyens. Ces zones n'offrent pas à leur population une couverture téléphonique satisfaisante. Les lacunes en matière de couverture territoriale sont régulièrement dénoncées, par les professionnels du secteur comme par les élus, qui craignent un nouvel exode rural si aucune mesure rapide et tangible n'est prise. Or, dans la mesure où elles sont peu peuplées, parfois difficiles d'accès et, en tout état de cause, peu rentables, ces zones sont malheureusement trop fréquemment délaissées par les opérateurs.

Deux modalités permettent toutefois d'inciter ces opérateurs à couvrir les zones « blanches ».

D'une part, la mutualisation, qui peut porter sur les installations dites passives (sites, pylônes), les réseaux ou, de façon plus intégrée, les fréquences (les fréquences des deux opérateurs qui ont recouru à la mutualisation sont utilisées

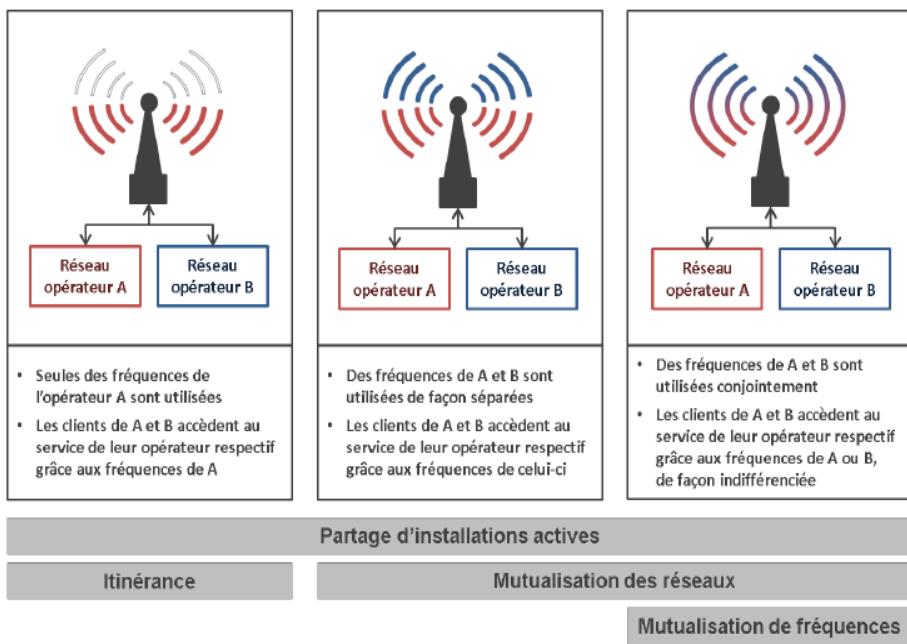
(1) Proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, n° 118 (2011-2012), déposée par MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy, enregistrée à l'Assemblée nationale sous le numéro 4353.

conjointement et leurs clients accèdent au service de leur opérateur dédié grâce aux fréquences des deux opérateurs, de façon indifférenciée).

D'autre part, la prestation d'itinérance locale, qui est définie au 17° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques comme la prestation « qui est fournie par un opérateur de radiocommunications mobiles à un autre opérateur de radiocommunications mobiles en vue de permettre, sur une zone qui n'est couverte, à l'origine, par aucun opérateur de radiocommunications mobiles de deuxième génération, l'accueil, sur le réseau du premier, des clients du second. »

Ces dispositifs font l'objet de conventions entre opérateur, l'ARCEP veillant à ce qu'elles n'introduisent pas de pratiques anticoncurrentielles. Si les opérateurs peuvent y recourir, rien ne les y oblige, la conclusion de conventions relevant d'une faculté leur étant offerte.

Le schéma ci-après précise les propriétés des différentes notions de partage



(Source : ARCEP)

L'article 52 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique avait prévu une obligation de prestation d'itinérance locale dans les zones non couvertes par la téléphonie mobile de deuxième génération, très proche de ce que prévoit l'article 27 bis du présent projet de loi. Toutefois, son champ et, par conséquent, sa pertinence étaient limitées dans la mesure où cette obligation était subordonnée à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière de réseaux de communications électroniques, prévue à

l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. Dans les faits, cette condition n'a pas permis un déploiement satisfaisant de ce dispositif.

Afin d'assurer une couverture égale à chacun, sans subordonner le dispositif lié à la prestation d'itinérance locale à l'intervention d'une collectivité territoriale, l'article 27 bis retient un dispositif plus large.

Son 1^o insère dans le code des postes et des communications électroniques un nouvel article L. 34-8-5.

Le premier alinéa de cet article L. 34-8-5 pose cette obligation de prestation d'itinérance locale, dans les zones non couvertes par des services de téléphonie mobile de deuxième génération, mise à la charge des opérateurs. À la différence du dispositif issu de la loi du 21 juin 2004, l'obligation est générale et non conditionnée.

Son deuxième alinéa prévoit une dérogation quant aux moyens à mettre en œuvre pour garantir une couverture optimale, en permettant aux opérateurs de mutualiser leurs infrastructures, si un accord en ce sens est trouvé.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 34-8-5 portent sur les aspects procéduraux de la mise en œuvre de la nouvelle obligation.

L'identification des zones à couvrir, prévue à l'alinéa 3, fait l'objet d'une concertation associant le préfet de région, les départements et les opérateurs de radiocommunications mobiles. En cas de désaccord, une campagne de mesures d'identification est engagée, mettant en œuvre des méthodes préalablement validées par l'ARCEP.

La liste des zones à couvrir permet ensuite aux opérateurs, ainsi que le prévoit l'alinéa 4, d'établir un projet de couverture. Sont distinguées, parmi ces zones, celles couvertes par un schéma d'itinérance locale – avec mention des opérateurs concernés pour chaque territoire – et celles couvertes par un partage d'infrastructures. Ce projet est soumis à l'ARCEP, qui veille à ce qu'aucune atteinte à l'équilibre concurrentiel ne soit apportée.

L'ARCEP est en effet très soucieuse de maintenir un climat concurrentiel sain et régulier entre les quatre opérateurs de téléphonie mobile qui fournissent leurs services sur le territoire français. Ainsi qu'il ressort d'un avis du 20 décembre 2012⁽¹⁾, les conventions relatives à l'itinérance locale ou aux mutualisations de moyens peuvent, dans certaines hypothèses, contribuer à doter un opérateur d'un avantage concurrentiel irrégulier. Par ailleurs, les considérations en termes d'aménagement du territoire mais également d'emploi susceptibles d'être créés par les opérations de réseaux des opérateurs, militent pour un contrôle fin de la part de l'autorité de régulation.

(1) Avis n° 2012-1627 de l'ARCEP du 20 décembre 2012 sur la demande d'avis de l'Autorité de la concurrence relatif aux conditions de mutualisation et d'itinérance sur les réseaux mobiles.

En rendant obligatoire la couverture de ces zones au moyen de l’itinérance locale, l’article L. 34-8-5 offre à toute la population française un socle minimal qui, s’il n’assurera pas à tous de disposer de toutes les possibilités offertes par les services de troisième et quatrième générations, garantira au moins la faculté de communiquer, sans que la localisation géographique ne constitue un obstacle.

L’article 27 *bis*, enfin, étend le champ de la prestation d’itinérance locale en supprimant dans son 2°, la référence à la deuxième génération de services mobiles mentionnée à l’article L. 34-8-1 du code des postes et des communications électroniques. La prestation pourra ainsi inclure les services des générations suivantes, afin de fournir à l’ensemble de la population les meilleurs services par une montée en puissance des services concernés par l’itinérance locale.

2. L’adoption du dispositif par votre commission des Lois et les modifications apportées

Votre rapporteur partage l’ambition portée par cet article 27 *bis*, qui s’inscrit dans une complémentarité avec l’article 27 sur la lutte contre la fracture numérique.

Le dispositif qui vous est ici proposé n’est pas celui qui avait justifié le rejet par l’Assemblée nationale de la proposition de loi d’origine sénatoriale précité, en novembre 2012. Ce rejet avait été motivé par des considérations plus générales liées aux projets qu’entendait alors porter le Gouvernement et, nulle part dans les débats, la question de la couverture, *via* l’itinérance locale, de tout le territoire n’a été alors évoquée.

Cette situation s’est reproduite au sein de votre commission des Affaires économiques, qui a adopté un amendement de suppression de cet article – non défendu devant votre commission des Lois – par cohérence avec la position qui était la sienne en 2012.

Enfin, le Gouvernement, lui aussi, a déposé un amendement de suppression de l’article 27 *bis* au motif qu’un projet de loi numérique sera prochainement discuté.

Tout en s’associant aux objectifs du Gouvernement et en se réjouissant de la perspective de la discussion du projet de loi numérique, votre rapporteur estime que la situation de certains de nos territoires en matière d’accès à la téléphonie mobile appelle une réponse rapide, sans se priver, en attendant un texte, des moyens d’action offerts. Au demeurant, il convient de souligner que le dispositif de l’article 27 *bis* ne devrait pas se heurter au projet du Gouvernement, se limitant à la prestation d’itinérance pour les services de deuxième génération ; il sera au demeurant toujours temps de procéder aux ajustements requis lorsque la législation en la matière garantira une couverture optimale du territoire.

En attendant, votre rapporteur considère que l'accès de tous aux services commande d'agir. Votre commission des Lois l'a suivi et a rejeté l'amendement de suppression du Gouvernement qui lui était soumis.

Elle a, par la suite, adopté tous les amendements déposés par votre rapporteur, certains d'ordre rédactionnel et un plus substantiel. Ce dernier amendement supprime au 17^e de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, qui définit la prestation d'itinérance, la référence aux services mobiles de deuxième génération, afin de donner son plein effet au 2^e de l'article 27 bis, qui procédait à la même suppression à l'article L. 34-8-1 pour ouvrir cette prestations aux services des générations postérieures.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL712 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement de suppression est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le dispositif proposé par le Sénat permettra certainement d'améliorer la couverture en téléphonie mobile dans les territoires ruraux. Les arguments qu'avance la commission des Affaires économiques pour demander la suppression de l'article sont qu'elle attend le dépôt d'un projet de loi du Gouvernement sur les questions numériques, mais l'on n'en connaît pas la date. Par ailleurs, la loi « Croissance, activité et égalité des chances économiques » traite déjà de l'itinérance. L'argument consistant à vouloir rassembler toutes ces dispositions en un seul texte dont on ne sait pas encore la date de dépôt ne tient donc pas.

M. Guillaume Larrivé. Je suis très hostile à cet amendement de suppression et je remercie le rapporteur d'avoir exprimé un avis tout aussi négatif. Ce qui est en jeu ici, c'est l'accès à la téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire, que le Sénat propose très opportunément de renforcer. Il est impératif, monsieur le secrétaire d'État, de sensibiliser les préfets de région et de départements à ces questions. Considérons le contrat de projet entre l'État et la région Bourgogne-France-Comté : l'investissement de l'État pour l'installation de pylônes de téléphonie mobile est, en tout, de 240 000 euros pour cinq ans et quatre départements! L'exigence d'équité territoriale commande d'investir bien plus massivement dans ces dépenses d'avenir. Je voterai contre cet amendement.

M. Charles de Courson. Le secrétaire d'État pourrait-il expliciter les motifs de cet amendement ? S'agit-il de faire une nouvelle évaluation des zones blanches, dont la première était fort incomplète, et qui demeurent ?

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'ambition de garantir un service de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire, ce qui implique d'améliorer la couverture dans les zones les plus isolées. Cet objectif a été réaffirmé dans une communication en conseil des ministres du 17 décembre 2014

relative au bilan des Assises des ruralités. Les nouveaux dispositifs permettant d'y parvenir feront l'objet d'une concertation étroite avec les collectivités concernées et les opérateurs de téléphonie mobile. Cette concertation, dont le calendrier sera précisé lors du Comité interministériel à l'égalité des territoires, fin février, permettra d'identifier les mesures législatives nécessaires.

Le projet de loi Numérique, prévu pour le deuxième trimestre 2015, examinera ainsi les dispositions permettant d'assurer la présence de l'ensemble des opérateurs sur tous les nouveaux sites qui pourront être déployés dans le cadre du programme gouvernemental en faveur de la couverture mobile et internet des territoires ruraux.

Je rappelle en outre les mesures déjà prises : les autorisations d'utilisation des fréquences des opérateurs mobiles prévoient la couverture en téléphonie mobile, sous le contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) des 3 600 centres-bourgs des communes du programme zones blanches de 2003 et des axes de transport prioritaires ; les autorisations en matière de 3G et surtout pour la 4G prévoient des obligations importantes en matière de couverture du territoire en très haut débit mobile ; enfin, de nouvelles solutions opérationnelles sont en cours d'élaboration pour assurer la couverture des zones non couvertes qui n'auraient pas été recensées en 2003 et 2008 dans le cadre du programme « zones blanches ».

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

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL1005, CL1006, CL1007 et CL1008 du rapporteur ainsi que l'amendement de cohérence CL1009 du même auteur.

Puis la Commission adopte l'article 27 bis modifié.

CHAPITRE IV

Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme et de la promotion des langues régionales et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions

Votre commission des Lois, en adoptant trois amendements dont l'un sous-amendé, a procédé à une réécriture substantielle de l'intitulé du chapitre IV du titre III du présent projet de loi.

En premier lieu, suivant l'avis favorable de votre rapporteur et à l'initiative de M. Paul Molac, elle introduit la vie associative dans les domaines de compétences partagées mentionnés.

En second lieu, toujours à l'initiative de M. Molac, et malgré les avis défavorables de votre rapporteur et du Gouvernement, votre commission des Lois a ajouté la promotion des langues régionales.

Enfin, par l'adoption d'un amendement présenté par M. Stéphane Travert au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation et du sous-amendement déposé par votre rapporteur, elle a substitué aux termes de « guichets uniques », perçus négativement, ceux de « regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions », plus précis et lisibles.

*
* * *

Avant l'article 28 A

La Commission est saisie des amendements CL21 et CL502 de M. Paul Molac, qui font l'objet d'une présentation commune.

M. Paul Molac. L'amendement CL21 vise à faire de la vie associative une compétence partagée entre les différents échelons de collectivités territoriales. De nombreuses associations sportives ou culturelles pourront toujours bénéficier de l'intervention des communes ou de leurs groupements, des régions ou des départements, mais celles qui ont un autre objet ne pourraient plus bénéficier de l'intervention de chaque niveau de collectivité territoriale.

Quant à l'amendement CL502, il a pour objet de faire de la promotion des langues régionales une compétence partagée entre toutes les collectivités territoriales. Actuellement, seule la région dispose d'une compétence obligatoire dans ce domaine. La suppression de la clause de compétence générale pour les départements privera ceux-ci de la faculté d'intervenir pour la promotion des langues régionales. La souplesse est nécessaire.

M. le rapporteur. Avis favorable à l'amendement CL21 mais défavorable à l'amendement CL502. Nous avons déjà eu ce débat et nous étions presque tous convenus qu'il n'était pas opportun de désigner des chefs de file en matière de langues régionales et que la culture, compétence partagée, devait répondre à cette question.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL21.

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL502.

Elle examine ensuite l'amendement CL1076 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation qui fait l'objet du sous-amendement CL1149 du rapporteur.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation. Dans l'intitulé du chapitre IV, l'amendement tend à substituer aux mots « guichets uniques » – source possible de confusion – les mots « centralisation de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions ».

M. le rapporteur. Avis favorable, sous réserve, comme le propose le sous-amendement CL1149, de substituer au mot « centralisation » le mot « regroupement ».

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement ainsi sous-amendé.

Article 28 A [supprimé]

Exercice conjoint par l'État et les collectivités territoriales des droits culturels

Le Sénat, en adoptant un amendement de son groupe écologiste, a introduit dans le projet de loi un nouvel article 28 A tendant à consacrer le caractère partagé de la compétence culturelle, non seulement entre collectivités territoriales, mais aussi entre celles-ci et l'État. Le dispositif de cet amendement fait plus spécialement référence aux droits culturels.

Il convient toutefois de souligner la portée purement déclarative de cet article, qui se borne à poser dans le code général des collectivités territoriales un principe sans valeur normative, ainsi que l'avaient fait remarquer en séance le rapporteur de la commission des Lois du Sénat et le Gouvernement, unanimes sur ce point.

En outre, il y a lieu de rappeler que l'article L. 1111-2 de ce code précise déjà que les collectivités « concourent avec l'État [...] au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ». Le principe d'intervention de l'État en matière de culture est donc déjà couvert par les textes existants.

En conséquence, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a supprimé l'article 28 A.

*
* * *

La commission en vient à l'amendement CL1010 du rapporteur, visant à supprimer l'article 28 A

M. le rapporteur. La présente disposition, adoptée par le Sénat, n'a aucune portée normative.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 28 A est supprimé et l'amendement CL1077 tombe.

Article 28

(art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales)

Reconnaissance de compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales, de la jeunesse, de la vie associative et de l'éducation populaire

L'article 28 du projet de loi modifie l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales en insérant, après son premier alinéa, un nouvel alinéa qui consacre le caractère partagé des compétences en matière de culture, de sport et de tourisme.

1. Le dispositif initial et les modifications apportées par le Sénat

Cette disposition, dont l'absence n'empêchait naturellement pas l'intervention de chaque degré de collectivités territoriales dans ces domaines, déjà prévue à l'article L. 100-2 du code du sport, est néanmoins bienvenue dans la mesure où elle consacre, dans un contexte de clarification des compétences locales, l'idée d'une nécessaire pluralité des acteurs en la matière, qu'il s'agisse d'équipements ou de politiques propres à chaque acteur ou d'opérations supposant une intervention conjointe, le plus fréquemment sous la forme de cofinancements. Ainsi, dans le domaine du sport, sur les 35,4 milliards d'euros qui ont été engagés en 2010, 9,3 venaient des communes et 1,4 des départements et des régions, tandis qu'en matière culturelle, sur un total de 7,6 milliards d'euros dépensés par les collectivités territoriales la même année, la part communale s'élevait à 4,5 milliards (pour les communes de plus de 10 000 habitants), les départements et les régions ayant, quant à eux, participé à hauteur de 2,1 milliards.

Initialement réservée aux communes, départements et régions, ces compétences partagées ont été étendues par le Sénat aux collectivités à statut particulier, telles que la Corse ou la métropole de Lyon, ainsi qu'aux groupements de collectivités. Cette extension est bienvenue dans la mesure où ces personnes publiques interviennent elles aussi dans les domaines culturels, sportifs et touristiques.

Le champ des compétences partagées a par ailleurs été élargi, en commission des Lois du Sénat, à l'action extérieure et la coopération internationale. Cette modification, motivée par la suppression de la clause générale de compétence, tend à assurer aux départements, et surtout aux régions, leur compétence dans cette matière. Si l'initiative est louable, il y a lieu de noter que le principe de l'intervention des collectivités et de leurs groupements est déjà consacré aux articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Le Sénat a en outre enrichi l'article L. 1111-4 en y insérant un nouvel alinéa prévoyant que la conférence territoriale de l'action publique comprend une commission de la culture, une commission du sport et une commission du tourisme.

Précisons dans un souci d'exhaustivité que le Sénat, par une volonté affichée de cohérence entre les dispositions du projet de loi, a supprimé le I de l'article 4 du projet qui prévoyait, en ajoutant le tourisme au II de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, de reconnaître à la région la qualité de chef de file dans ce domaine.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

a. La modification de la liste des compétences partagées

• L'extension de la liste des compétences partagées à l'action extérieure et à la coopération internationale, à laquelle a procédé le Sénat motif tiré de la suppression de la clause de compétence générale, est inutile. Le principe de l'intervention des collectivités et de leurs groupements est, en effet, déjà consacré aux articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Votre commission des Lois, suivant votre rapporteur, a donc supprimé ces mentions à l'alinéa 2 de l'article 28.

Cette liste a en revanche été enrichie par votre commission des Lois de différentes compétences.

• À l'initiative de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, ont été introduites parmi les compétences partagées la jeunesse, la vie associative et l'éducation populaire, pour pallier la suppression de la clause de compétence générale de la région et du département.

Le soutien de ces deux échelons de collectivités territoriales est en effet essentiel pour faire vivre l'ensemble des associations engagées au service du lien social, de l'éducation populaire, des loisirs éducatifs, de la formation citoyenne ou encore de l'environnement. Les collectivités territoriales sont devenues les premiers partenaires institutionnels des associations et, par leurs financements, garantissent un tissu associatif dynamique et efficace, dans un contexte délicat mis en lumière par le rapport de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif, présidée par M. Alain Bocquet et dont la rapporteur était Mme Françoise Dumas⁽¹⁾.

(1) Rapport établi par Mme Françoise Dumas, au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social, n° 2383, 20 novembre 2014 (XIV^e Législature).

Par ailleurs, la compétence en matière de vie associative doit par nature être partagée, compte tenu de la diversité des situations et du caractère transversal des domaines qu'elle recoupe.

Enfin, cette ajout tend à préserver de nombreux dispositifs soutenus à l'heure actuelle par les régions et les départements, tels que les « Junior Associations », qui permettent à plus de 9 000 jeunes mineurs de créer et administrer une association soutenant un projet culturel, sportif ou de solidarité, ou encore les formations aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateurs ou de directeurs, concernant chaque année plus de 10 000 personnes.

- Ensuite, par cohérence avec l'amendement précédemment adopté modifiant l'intitulé du chapitre IV, votre commission des Lois, à l'initiative de M. Paul Molac, a enrichi la liste des compétences partagées de la promotion des langues régionales, pour garantir aux régions et aux départements la faculté d'intervenir en la matière. Ces collectivités territoriales mettent en effet en œuvre des politiques volontaristes en la matière, finançant des associations, promouvant la signalétique bilingue ou encore soutenant des projets artistiques ou audiovisuels.

b. La suppression des commissions thématiques dédiées au sein des CTAP

Votre rapporteur, ainsi qu'il l'avait déjà indiqué à l'occasion de l'examen de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁽¹⁾, est hostile à la définition législative de commissions thématiques au sein des conférences territoriales de l'action publique, en l'espèce en matière de culture, de sport et de tourisme.

Le deuxième alinéa du III de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, consacré à la conférence territoriale de l'action publique, précise qu'elle « organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques ».

Dans ces conditions, non seulement la mention expresse des trois commissions précitées ne semble pas indispensable, mais elle risque d'introduire un décalage entre les trois domaines concernés et les autres, non mentionnés, pouvant alors entraîner une certaine confusion s'agissant du champ d'action de la conférence, voire une hiérarchisation formelle entre domaines d'intervention, mentionnés ou non par le législateur.

Votre commission des Lois, en adoptant l'amendement déposé en ce sens par votre rapporteur, a ainsi supprimé le troisième alinéa de l'article 28.

(1) Voir le compte rendu intégral de la première séance du mercredi 11 décembre 2013, notamment la discussion de l'article 4 du projet de loi.

*
* * *

La commission examine l'amendement CL1069 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation. Je retire mon amendement au profit du CL577 qui nous paraît beaucoup plus complet.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CL1011 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de préciser le caractère partagé des compétences en matière de culture, de sport et de tourisme en supprimant la référence à l'action extérieure et à la coopération internationale.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient aux amendements CL40 de M. Paul Molac et CL577 de Mme Nathalie Appéré, qui font l'objet d'une discussion commune.

M. le rapporteur. Je vous invite à retirer l'amendement CL40, monsieur Molac, au profit de l'amendement CL577, plus complet.

L'amendement CL40 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement CL577.

Contre l'avis défavorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement CL501 de M. Paul Molac.

Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CL1012 du rapporteur, des trois amendements identiques CL22 de M. Paul Molac, CL1042 de Mme Catherine Coutelle et CL1070 du rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, enfin de l'amendement CL500 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. L'amendement CL1012 vise à supprimer l'alinéa 3 afin que la rédaction soit la plus sobre et la plus claire possible.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL22, CL1042, CL1070 et CL500 tombent.

La commission adopte l'article 28 modifié.

Après l'article 28

La commission examine l'amendement CL431 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement vise à tenir compte de la suppression de la clause de compétence générale prévue à l'article 1^{er}.

En effet, si la création et l'existence de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) se justifiaient dès lors que la clause de compétence générale était conservée, sa suppression doit nous conduire à revoir le rôle, les prérogatives et les objectifs de la CTAP.

Cet amendement propose donc de faire de la CTAP le lieu de débat et d'organisation des compétences qui restent partagées et des politiques publiques déléguées par l'État aux collectivités territoriales.

M. le rapporteur. La CTAP telle que créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ne prévoit pas de vote – il s'agit d'un lieu de débat, de concertation. En outre, l'adoption de l'amendement aurait pour conséquence de diminuer l'importance des travaux de la CTAP alors que nous avons vu, au fil de la discussion, que celle-ci devait perdurer. J'invite donc leurs auteurs à retirer cet amendement, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement est retiré.

Article 28 bis [supprimé]

(art. L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales)

Continuité des politiques publiques dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme

L'article 28 *bis*, ajouté par la commission des Lois du Sénat, consacre dans son 1^o le rôle de la conférence territoriale de l'action publique en matière de culture, de sport et de tourisme, en lui confiant la responsabilité de la continuité et de la mise en œuvre équilibrée entre les territoires des politiques publiques conduites dans ces trois domaines au travers d'une modification à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Il a été complété en séance par deux alinéas (2^o de cet article) tendant à faire des sénateurs des membres de droit de ces conférences, au motif qu'ils doivent conserver un enracinement local après l'adoption de l'interdiction du cumul d'un mandat de parlementaire avec des fonctions exécutives locales.

Cet enrichissement de l'article L. 1111-9-1 ne semble pas indispensable pour reconnaître aux conférences territoriales de l'action publique une compétence en matière de culture, de sport et de tourisme. L'article 28 du projet de loi, modifiant l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, reconnaît à ces compétences un caractère partagé. Or, le deuxième alinéa du I de

l'article L. 1111-9-1 prévoit que les conférences interviennent lorsque l'exercice d'une compétence suppose une coordination entre différents acteurs, ce qui est le cas des compétences partagées dans les domaines du tourisme, du sport et de la culture. Par conséquent, l'objectif poursuivi par le Sénat est pleinement satisfait sans qu'il soit besoin d'ajouter au droit existant.

S'agissant de l'érection des sénateurs en membres de droit des conférences territoriales de l'action publique, motif tiré de la nécessité de maintenir un lien local que compromettra l'interdiction du cumul des mandat, il convient de rappeler que, comme l'indique d'ailleurs l'exposé des motifs de l'amendement adopté par le Sénat, le cumul prohibé porte sur des fonctions exécutives locales : rien n'empêche donc un sénateur – ou un député, d'ailleurs – d'être élu local tant qu'il n'exerce pas de telles fonctions, et donc de conserver, au travers d'un mandat de conseiller municipal par exemple, l'enracinement local évoqué.

En outre, si la Constitution reconnaît au Sénat le rôle de représenter les territoires, cette mission n'a pas comme corollaire le fait de participer à l'exercice, par ces territoires, de leurs compétences. Les sénateurs sont des législateurs nationaux et n'ont pas *ex officio* une légitimité particulière pour siéger dans des organes veillant à la cohérence de l'exercice des compétences locales.

Enfin, ainsi que le relevait le rapporteur du texte au Sénat, M. Jean-Jacques Hyest, cet ajout créerait un risque supplémentaire d'absentéisme des sénateurs, qui pourraient décider, au nom de leur ancrage local, de siéger plus souvent au sein des conférences.

En tout état de cause, à supposer que la présence de parlementaires dans les conférences territoriales de l'action publique se justifie, il convient légitimement de s'interroger sur les motifs qui ont poussé les sénateurs à ne pas y inclure les députés. La modification ainsi apportée par le Sénat relève de la provocation.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission des Lois a, logiquement, supprimé l'article 28 bis.

*
* *
*

La commission est saisie de l'amendement CL1013 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer l'article 28 bis dont certaines dispositions ne sont pas utiles.

M. Guillaume Larivé. Il est tout de même extravagant que les sénateurs aient voté une disposition selon laquelle ils seraient membres de droit des conférences territoriales sans que les députés ne le soient également. Je voterai donc l'amendement de suppression avec enthousiasme.

M. le rapporteur. Je ne me suis pas étendu sur cette disposition, en effet, considérant qu'il s'agissait d'une provocation à laquelle il ne fallait pas donner trop d'importance.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 28 bis est supprimé.

Les amendements CL23, CL395, CL499, CL1071, CL95, CL212, CL1064, CL151, CL140 et CL1079 tombent.

Article 28 ter [supprimé]

(art. L. 133-1, L. 133-2 et L. 133-10-1 A [nouveau] du code du tourisme)

Dispositions particulières applicables aux offices de tourisme constitués sous forme de société publique locale

L'article 28 *ter* résulte des travaux de la commission des Lois du Sénat et vise à permettre l'association des professionnels du tourisme aux activités des offices de tourisme constitués sous la forme de société publique locale. Cette association s'inscrit dans la logique de l'élaboration des politiques publiques locales en matière touristique, en témoigne ainsi l'article R. 143-13 du code du tourisme, qui prévoit que l'organe délibérant de l'office de tourisme doit inclure des représentants des professions et activités intéressées par le tourisme.

1. Le dispositif introduit par le Sénat

Les sociétés publiques locales ont été créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010. Elles s'inscrivent dans la continuité des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), créées en 2006 à titre expérimental pour cinq ans et pérennisées en 2010, et consistant en des sociétés dont le capital est intégralement détenu par des collectivités territoriales et qui sont dédiées à des opérations d'aménagement. Les sociétés publiques locales, si elles partagent avec les SPLA la caractéristique d'un capital intégralement public, ont un périmètre d'intervention beaucoup plus large dans la mesure où, aux termes de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, elles peuvent, outre les opérations d'aménagement, intervenir pour « des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général. » Entre donc dans le champ de leurs compétences le tourisme. Le régime juridique de ces sociétés est celui des sociétés anonymes, régies par le livre II du code de commerce.

La commission des Lois du Sénat a estimé que l'exigence d'un capital intégralement détenu par des actionnaires publics, collectivités territoriales et / ou groupements de collectivités, faisait obstacle à ce que puissent siéger au sein du conseil d'administration d'une société publique locale des personnes privées, parmi lesquelles les professionnels du tourisme.

Aussi, afin de rendre possible cette participation, le 2° de l'article 28 *ter* introduit dans le chapitre III du titre III du livre I^{er} du code du tourisme une nouvelle sous-section 2 *bis*, qui comprend un nouvel article L. 133-10-1 A.

Cet article prévoit la possibilité de constituer un comité technique composé de représentant des professions et activités intéressées par le tourisme, chargé de donner des avis au conseil d'administration d'un office de tourisme constitué sous forme de société publique locale.

Les 1° A et 1° de l'article 28 *ter* sont des modifications de conséquence apportées au code du tourisme.

Le 1° A, issu d'un amendement de coordination adopté en séance, modifie l'article L. 133-1 du code du tourisme en substituant, dans la liste des dispositions en application desquelles un conseil municipal peut créer un office de tourisme, le nouvel article inséré par le 2° à l'article L. 133-10 (qui renvoie à des décrets en Conseil d'État la détermination des modalités d'application de la section relative aux offices constitués sous la forme d'un établissement public industriel et commercial et ne concerne donc pas directement les conditions de création et de fonctionnement des offices).

Le 1° enrichit l'article L. 133-2, qui précise les dispositions applicables aux offices de tourisme constitués sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, d'un alinéa indiquant que les offices constitués sous la forme de société publique locale sont régies par le nouvel article L. 133-10-1 A.

2. La suppression de l'article par votre commission des Lois

Votre rapporteur ne conteste nullement l'avantage certain pour un office de tourisme que de pouvoir disposer de l'expertise des principaux acteurs privés du tourisme ; toutefois, la solution retenue par le Sénat ne semble pas reposer sur de bonnes raisons et, surtout, apparaît inutile au regard de la pratique.

a. L'association de comités réunissant les acteurs du tourisme est déjà une réalité

L'état actuel du droit ne s'oppose en rien à ce qu'un office de tourisme constitué sous la forme d'une société publique locale mette en place, pour éclairer les travaux de son conseil d'administration, une instance consultative associant les acteurs privés du tourisme. Certains de ces offices l'ont d'ailleurs déjà fait, sans attendre l'intervention du législateur, non requise en cette matière.

En conséquence, l'article 28 *ter* se borne à consacrer une possibilité déjà existante et ne présente ainsi aucune plus-value pour le droit applicable aux offices du tourisme.

b. Des professionnels du tourisme non actionnaires peuvent d'ores et déjà participer aux travaux du conseil d'administration à titre consultatif

L'article L. 225-25 du code du commerce, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, dispose à son alinéa premier que les statuts d'une société anonyme peuvent prévoir que les administrateurs détiennent obligatoirement des actions de la société. Il s'agit toutefois d'une faculté, ce qui permet, si elle n'est pas mise en œuvre, à des personnes qui ne sont pas actionnaires de siéger au sein du conseil d'administration.

En conséquence, pour votre rapporteur, l'exigence d'un actionnariat intégralement public ne constitue pas par elle-même un obstacle à ce que des personnes privées, professionnelles du tourisme et par définition non actionnaires d'une société publique locale, siègent au sein du conseil d'administration d'un office de tourisme constitué sous cette forme juridique.

Si un obstacle à la participation de professionnels non actionnaires aux travaux du conseil d'administration existait, il serait plutôt, aux yeux de votre rapporteur, à rechercher sur le terrain de la qualification *in house* de la société publique locale, actuellement reconnue par la jurisprudence européenne et qui suppose de satisfaire au double critère d'une activité réalisée pour le compte des actionnaires et d'un contrôle de ces derniers analogue à celui exercé sur leurs services⁽¹⁾.

Avec un capital intégralement public et une activité légalement définie comme réalisée « exclusivement pour le compte » de ses actionnaires, la société publique locale répond à ces exigences⁽²⁾. En revanche, le fait que certains des administrateurs de la société publique locale puissent être des personnes privées est de nature à mettre à mal l'exigence d'un contrôle complet des personnes publiques actionnaires sur la société et, par conséquent, risquerait d'écartier la qualification *in house* de la structure⁽³⁾.

Néanmoins, il suffit, pour associer les représentants des professionnels du tourisme aux travaux du conseil d'administration sans perdre la qualification *in house*, de les y faire siéger avec une voix consultative, non délibérative. Une telle solution, qui est orthodoxe au regard des exigences d'une relation *in house* posées par la jurisprudence de la Cour de Justice en ce qu'elle n'ampute pas l'étendue du contrôle que les actionnaires publics exercent sur la société, offre en outre, aux

(1) *La qualification in house entraîne l'inapplicabilité du droit de la commande publique, et donc notamment du code des marchés publics français, aux contrats conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant, lorsque le second est considéré, au regard des critères évoqués, comme un prolongement administratif du premier. Cette notion a été consacrée par la Cour de justice des Communautés européennes dans sa décision Teckal SRL c. Commune di Viano du 18 novembre 1999 (affaire C-107/98) et a été précisée dans sa décision Stadt Halle & RPL Recyclingpark Lochau GmbH du 11 janvier 2005 (affaire C-26/03).*

(2) *Voir, pour une illustration de ce principe dans une espèce similaire à la situation qui nous occupe ici (était en cause une société coopérative intercommunale belge), la décision de la Cour de Justice des Communautés européennes Coditel Brabant SA c. Commune d'Uccle & Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 (affaire C-324/07).*

(3) *Ibid., points 33 et 34, a contrario.*

yeux de votre rapporteur, un avantage certain par rapport à la solution sénatoriale : l'association directe des professionnels du tourisme sera selon toute vraisemblance plus fructueuse que l'instauration d'une structure *ad hoc*, source potentielle de lourdeur.

Votre rapporteur tient d'ailleurs à souligner que la participation des professionnels du tourisme aux travaux des conseils d'administration est un fait constaté : certains offices constitués sous la forme de société publique locale ont déjà recours à cette pratique, tel « Le voyages à Nantes ».

Votre commission des Lois, en adoptant trois amendements identiques, le premier déposé par votre rapporteur, le deuxième par Mme Catherine Vautrin, le troisième à l'initiative de Mme Nathalie Appéré et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, a supprimé cet article 28 *ter*.

*
* * *

La commission examine les amendements identiques CL1014 du rapporteur, CL94 de Mme Catherine Vautrin et CL578 de Mme Nathalie Appéré, visant à supprimer l'article.

M. le rapporteur. Cet article est largement satisfait par les textes en vigueur.

La commission adopte ces amendements.

Par conséquent, l'article 28 ter est supprimé et l'amendement CL1015 tombe.

Article 29

(art. L. 1111-8-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Regroupement de l'instruction et de l'octroi des aides et subventions

L'article 29 du projet de loi vise à mettre en place des guichets uniques en matière d'aides et de subventions, afin d'accroître la lisibilité de l'administration par les administrés et de faciliter les démarches de ceux-ci dans des domaines où le partage des compétences entre les différents acteurs rend parfois complexe l'accès à l'aide que la puissance publique est en mesure d'offrir : pour les demandeurs des aides et subventions, la variété des procédures et la diversité des calendriers et des évaluations faites induit un coût administratif élevé ; pour les collectivités, la démultiplication des guichets entraîne des coûts de coordination, un risque quant à la fiabilité du suivi financier et porte atteinte à la lisibilité de l'action publique en la matière.

Afin de rationaliser et de simplifier le dispositif, cet article modifie les dispositions du code général des collectivités territoriales qui portent sur les délégations de compétences entre personnes publiques en étendant leur champ à

l'instruction et l'octroi des aides et des subventions. Trois hypothèses sont à distinguer, selon que la délégation est horizontale, verticale descendante ou, innovation du projet de loi, verticale ascendante.

1. Le dispositif initial et les modifications apportées par le Sénat

La version initiale de l'article 29 prévoyait d'introduire dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1111-8-2 portant spécifiquement sur le transfert des compétences d'instruction et d'octroi des aides ou subventions, distinguant selon l'identité du délégué et du délégataire en renvoyant, pour les deux premières hypothèses, au régime des articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1 de ce code et en précisant le régime des transferts lorsque l'État est délégataire.

La commission des Lois du Sénat, suivie en séance, a procédé à une réécriture complète de cet article en préférant à une logique reposant sur la matière déléguée (ici, les compétences d'instruction et d'octroi des aides et subventions) une approche fondée sur l'identité des délégataires et des délégués. Cette nouvelle rédaction a ainsi, dans un premier temps, modifié les articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales afin d'ajouter aux objets des transferts prévus par ces dispositions ceux visés par l'article 29 du projet de loi et, dans un second temps, introduit un nouvel article L. 1111-8-2 dédié aux transferts de ces compétences vers l'État.

Le 1^o de l'article 29 porte sur les délégations horizontales, lorsqu'une collectivité territoriale délègue une compétence à une autre collectivité ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il complète ainsi l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, portant sur ces délégations, en ajoutant aux compétences susceptibles d'être déléguées l'instruction et l'octroi d'aides ou subventions. La délégation passe par la conclusion d'une convention entre les collectivités ou établissements concernés, qui fixe la durée de la délégation, les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de la collectivité ou de l'établissement déléguant sur le délégataire.

Le 2^o trait aux délégations verticales descendantes en matière d'instruction et d'octroi des aides ou subventions, lorsqu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre reçoit de l'État délégation de compétence. Il complète l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, relatif à ce type de délégations. La collectivité ou l'établissement qui souhaite être délégataire présente sa demande à la conférence territoriale de l'action publique, qui émet un avis. La demande et l'avis sont ensuite transférés aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région. Si la demande est acceptée, un projet de convention définissant les modalités de la délégation est adressé au futur délégataire et la délégation est décidée par décret. La convention de délégation, à l'image du régime prévu par

l'article L. 1111-8, précise la durée de la délégation, les objectifs et les modalités de contrôle de l'État sur le délégataire.

Enfin, le 3° de l'article 29 complète le dispositif de délégation de compétences en introduisant dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1111-8-2, portant sur les délégations verticales ascendantes, dans lesquelles l'État peut être délégataire de la compétence en matière d'instruction et d'octroi d'aides ou subventions. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale qui souhaite déléguer à l'État cette compétence soumet sa demande à la conférence territoriale de l'action publique qui émet un avis, transmis aux ministres concernés. L'acceptation de la demande de délégation conduit à l'envoi au potentiel délégant d'un projet de convention, qui fixe la durée de la délégation, ses objectifs, les moyens mis en œuvre et les modalités de contrôle par le délégant. La délégation est officiellement autorisée par décret. Notons qu'un amendement adopté en séance est venu utilement préciser que le délégataire, dans ce dispositif, était l'État : la rédaction adoptée en commission ne l'indiquait pas, pouvant ainsi conduire à une certaine confusion.

La nouvelle rédaction adoptée par le Sénat, si elle peut paraître plus complexe en ce qu'elle renvoie à d'autres dispositions alors que le projet de loi initial proposait un article spécifique sur les aides et subventions, simplifie la compréhension d'ensemble des transferts de compétences en conservant l'approche organique du code général des collectivités territoriales. En effet, elle retient comme critère de distinction des articles, non la matière transférée, mais l'identité des acteurs concernés.

Il convient néanmoins de noter que, sous une apparence purement rédactionnelle, les modifications apportées par le Sénat introduisent en réalité un changement substantiel dans le dispositif de cet article 29.

Le nouvel article que le Gouvernement se proposait d'introduire dans le code général des collectivités territoriales prévoyait expressément que la délégation de l'instruction et de l'octroi des aides ou subventions ne pouvaient se faire qu'en direction d'une personne également détentrice de cette compétence.

Or, les articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales, que complètent les 1° et 2° de l'article 29 dans sa nouvelle rédaction, ne subordonnent pas la délégation d'une compétence à la condition que le délégataire soit également détenteur de la compétence.

2. Les modifications apportées par votre commission des Lois

La réécriture de l'article 29 à laquelle a procédé le Sénat, en changeant la substance du dispositif initial, pourrait conduire à ce qu'une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre devienne délégataire en matière d'instruction et d'octroi d'aides ou subventions sans être en principe compétent pour ce faire.

Cela ne correspond pas à l'intention première du Gouvernement, qui envisageait, ainsi que le prévoyait expressément la première phrase du nouvel article L. 1111-8-2 dans sa première rédaction, l'instauration de guichets uniques dans le cadre des compétences partagées, c'est-à-dire pour les aides et subventions dans les domaines culturel, sportif et touristique. L'idée était donc de centraliser en un seul point les différents aspects des aides et subventions que peuvent verser différentes collectivités ou établissements, non de faire peser le poids de cette compétence sur une personne n'intervenant pas dans ces domaines.

Le guichet unique – renommé « regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions – , s'il vise à simplifier le parcours administratif du bénéficiaire d'une aide ou d'une subvention, ne doit pas avoir pour effet de mettre à la charge d'une collectivité ou d'un établissement public des compétences non détenues et pour l'exercice desquelles les moyens et l'expertise font défaut.

En conséquence, pour conserver la logique du guichet unique dans les domaines de compétences partagées, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire de revenir à la version initiale de l'article 29 du projet de loi.

Il convient, au demeurant, de noter que la rédaction retenue par le Sénat présente, au-delà du changement de fond qu'elle opère, une faiblesse syntaxique en ce qu'elle permettrait, si l'on s'en tenait à la lettre du texte, à ce qu'une personne publique puisse déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions sans pour autant être compétente en la matière. Le premier alinéa des articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1, dans sa version issue des travaux du Sénat, adjoint en effet l'instruction et l'octroi des aides ou subventions aux compétences détenues par la personne délégante, par l'utilisation de la conjonction « ou », aboutissant à opposer, d'une part, les compétences dont le délégant est attributaire, d'autre part, celle faisant l'objet du guichet unique.

Il aurait fallu, en toute rigueur, employer l'adverbe « notamment », afin d'éviter toute confusion. Les conséquences de l'usage de la conjonction « ou » sont certes purement théorique, une personne ne pouvant que déléguer les compétences qu'elle détient ; néanmoins, cette observation témoigne de l'imperfection de la solution retenue par le Sénat.

À l'initiative de votre rapporteur, auteur d'un amendement en ce sens, votre commission des Lois a réécrit l'article 29 pour revenir au dispositif initial, avec deux modifications rédactionnelles améliorant la lisibilité de l'article.

*
* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CL1016 du rapporteur et CL249 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Nous proposons d'en revenir à la rédaction initiale de l'article sous réserve de deux modifications rédactionnelles.

M. Paul Molac. Je retire mon amendement au profit de celui du rapporteur.

L'amendement CL249 est retiré.

La commission adopte l'amendement CL1016.

En conséquence l'article 29 est ainsi rédigé et les amendements CL1017 et CL1018 tombent.

Article 29 bis [nouveau]

(Titre III du livre II de la première partie [nouveau] et art. L. 1231-1, L. 1231-2, L. 1231-3 et L. 1231-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Consécration législative du conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel

En adoptant un amendement déposé par M. Stéphane Travert au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, faisant l'objet d'un avis favorable de votre rapporteur, votre commission des Lois a introduit dans le projet de loi un nouvel article 29 *bis* conférant au conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, enrichi au passage du qualificatif « national », une assise législative bienvenue.

1. Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel

Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC) a été créé en 1999, à l'initiative de Mme Catherine Trautmann, ministre de la Culture et de la communication. Il n'a toutefois revêtu un caractère réellement opérationnel qu'à compter de 2002, après qu'un arrêté pris le 18 février 2002 par Mme Catherine Tasca, qui avait succédé à Mme Trautmann, eut précisé la composition et le rôle du conseil, réunissant des représentants d'élus locaux, de l'administration centrale du ministère et des directions régionales des affaires culturelles.

Le conseil ainsi mis en place avait pour rôle d'émettre des avis et des propositions sur toute question relevant du développement culturel mis en œuvre au plan territorial, dans le cadre de partenariats entre le ministère chargé de la culture et les collectivités territoriales.

Néanmoins, malgré cette consécration réglementaire, le CCTDC ne connaît pas une forte activité et ne fut plus réuni pendant cinq ans, jusqu'en 2008 et sa réactivation par Mme Christine Albanel, ministre de la Culture et de la communication, dans le cadre des « Entretiens de Valois ».

Depuis l'élection de M. François Hollande à la Présidence de la République, il s'est réuni avec chacune des ministres de la Culture et de la communication, Mme Aurélie Filippetti et, plus récemment et notamment pour évoquer le projet de loi dont nous débattons, Mme Fleur Pellerin.

2. La consécration législative opportune du conseil

Si, depuis 2012, les ministres chargées de la culture se sont attachés à réunir le CCTDC afin d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques culturelles, l'histoire du conseil témoigne d'une fragilité certaine, liée à la volonté du ministre en place.

Afin de sécuriser l'existence du conseil et de l'associer de façon plus étroite et systématique aux projets gouvernementaux en matière culturelle, il était donc nécessaire de lui conférer une assise législative. Cette démarche, au demeurant, répond aux souhaits de Mme Filippetti, qui, lors d'un débat au Sénat tenu le 10 juin 2014, avait fait état de son souhait de « *formaliser l'existence [du conseil] en lui donnant plus de force normative* ».

C'est ce qu'a réalisé votre commission des Lois en adoptant l'amendement dont elle était saisie, suivant l'avis favorable de votre rapporteur.

3. La composition et les missions du conseil

L'article 29 bis rétablit au livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales un titre III, consacré au conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel, constitué d'un chapitre unique composé de quatre articles.

L'article L. 1231-1 porte sur l'existence du conseil, consacrée par la loi, et sur sa composition.

La moitié des membres du conseil est constituée de représentants d'élus régionaux, départementaux et locaux, témoignant le caractère partagé de la compétence en matière de culture que reconnaît expressément l'article 28 du présent projet de loi. L'autre moitié est composée de représentants de l'administration (administration centrale du ministère chargé de la culture, direction générale des collectivités locales, directions régionales des affaires culturelles, commissariat général à l'égalité des territoires) et de personnalités qualifiées.

Les articles L. 1231-2 et L. 1231-3 ont trait aux missions du conseil. D'une part, il est chargé d'émettre des avis ou des propositions sur tout projet de texte, législatif ou réglementaire, touchant les politiques culturelles conduites par les collectivités territoriales. D'autre part, sur saisine des conférences territoriales de l'action publique, il formule un avis sur les questions touchant aux demandes de délégation de compétences de l'État en matière culturelle par les collectivités territoriales.

Enfin, l'article L. 1231-4 renvoie à un décret le soin de préciser les conditions d'exercice des missions du conseil, ses modalités de composition et son fonctionnement.

*
* * *

La commission en vient à l'amendement CL1080 de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation. Cet amendement confère une base législative à l'existence du conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, transformé en instance nationale. Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel a été créé de manière informelle en 1999 par Catherine Trautmann. Afin de ne plus faire dépendre de la volonté de chaque ministre la réunion effective de ce conseil qui a fait la preuve de sa grande utilité, il est proposé de l'institutionnaliser dans la loi. Cela est en outre cohérent avec la création des « CTAP culture » au niveau régional, dont il constitue le pendant naturel au plan national.

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

**TITRE IV
TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**CHAPITRE I^{ER}
Transparence financière**

Article 30

(art. L. 243-7 [nouveau] du code des juridictions financières, art. L. 1611-9 [nouveau], L. 1612-9, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, art. 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Obligation de présentation des actions correctrices prises à la suite d'un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes et diverses dispositions visant à renforcer l'information financière des élus et du citoyen

Le présent article modifie plusieurs dispositions du code des juridictions financières (CJF) ainsi que du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de renforcer le rôle et l'information des assemblées délibérantes comme des citoyens en matière budgétaire et financière.

1. Un meilleur suivi et une publicité accrue des observations définitives des chambres régionales des comptes

Le **I du présent article** insère dans le code des juridictions financières un nouvel article L. 243-7, dont l'objet est double. Il s'agit :

— d'une part, d'instaurer l'obligation de présenter les actions correctrices entreprises par une collectivité à la suite des observations définitives de la chambre régionale des comptes ;

— d'autre part, d'élargir la communication des observations de la chambre régionale des comptes aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné par ces observations.

a. L'obligation de présenter les actions correctrices entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes

Le **I du nouvel article L. 243-7** du code des juridictions financières instaure un « droit de suite » de la collectivité ayant fait l'objet d'un rapport d'observations définitives arrêté par une chambre régionale des comptes. Ainsi, dans l'année suivant la présentation des observations définitives de la chambre régionale des comptes, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné devrait présenter à l'assemblée délibérante un rapport détaillant les actions correctrices entreprises à la suite de ces observations.

Ce rapport serait communiqué à la chambre régionale des comptes, à laquelle il reviendrait, chaque année, de faire une synthèse des rapports ainsi communiqués. Cette synthèse serait ensuite présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique.

Il reviendrait enfin à chaque chambre régionale des comptes de transmettre cette synthèse annuelle à la Cour des comptes en vue d'une présentation dans le cadre de son rapport public annuel en application de l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières, dont l'alinéa unique dispose que « le rapport public annuel (...) comporte une présentation des suites données aux observations définitives des juridictions financières, établie sur la base de comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes ».

Ainsi, les synthèses réalisées par les chambres régionales des comptes des rapports de suivi viendraient désormais compléter et enrichir la partie du rapport public annuel consacrée aux suites données aux observations définitives des juridictions financières.

b. La communication des observations définitives de la chambre régionale des comptes aux communes membres de l'EPCI concerné

Le **II du nouvel article L. 243-7** du code des juridictions financières prévoit que le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est transmis aux maires des communes membres de l'établissement et ce, immédiatement après la tenue de la réunion de l'assemblée délibérante de ce dernier au cours de laquelle ledit rapport a été présenté.

En l'état actuel, l'article L. 243-5 du code des juridictions financières prévoit que *les observations définitives arrêtées par les chambres régionales des comptes sous la forme d'un rapport d'observations* sont communiquées à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné. Ce rapport est communiqué à la seule assemblée délibérante et est inscrit à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il *donne lieu à un débat*.

Désormais, dans le double objectif de renforcement de la démocratie au sein des EPCI et de renforcement de l'information des élus locaux, le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur un EPCI, immédiatement après sa présentation lors d'une réunion de son assemblée délibérante, serait transmis et présenté au plus proche conseil municipal de chaque commune membre de cet EPCI.

Sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a complété ce dispositif par l'organisation d'un débat lors de cette présentation en vue de favoriser l'appropriation de ces rapports par les élus municipaux.

2. Un meilleur accès aux informations financières

a. Le renforcement de l'information financière à destination des assemblées délibérantes et des citoyens

Le **A** du **II** du présent article modifie plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales afin qu'à compter du 1^{er} août 2015 – en application du **B** du **II** du présent article –, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales soient mieux informées sur les perspectives financières de leur collectivité.

Ainsi, le **1°** du **A** du **II** du présent article crée, dans le CGCT, un nouvel article L. 1611-9 qui soumet toute opération d'investissement – dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret – envisagée par un EPCI ou une collectivité territoriale à la présentation par l'exécutif à son assemblée délibérante d'une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.

Sur l'initiative de Mmes Nathalie Appéré et Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis au nom de la commission des Finances, la Commission a adopté deux amendements, dont l'objet respectif est de :

— en complément du seuil fixé par décret, limiter la présentation de ces études d'impact aux seules opérations « exceptionnelles » d'investissement ;

— faire dépendre de la strate démographique de la collectivité territoriale et de la catégorie à laquelle elle appartient le seuil à partir duquel une étude d'impact serait obligatoire, afin de garantir une application pertinente de cette obligation.

Par coordination, le **3°** du **A** du **II** du présent article modifie l'article L. 1871-1 du CGCT pour rendre applicable le nouvel article L. 1611-9 du même code applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs établissements publics et à leurs groupements.

Le **2°** du **A** du **II** du présent article complète l'article L. 1611-19 du CGCT par un nouvel alinéa, qui rend immédiatement publics les avis formulés par la chambre régionale des comptes ainsi que les arrêtés pris par le préfet dès lors que le budget n'a pas été adopté, qu'il est en déséquilibre, que le compte administratif a été rejeté ou que l'exécution du budget a fait apparaître un déficit. Cette publicité serait plus large qu'actuellement à un double titre : d'une part, il ne serait plus nécessaire d'attendre la plus proche réunion des assemblées délibérantes pour que ces dernières puissent se voir communiquer ces arrêtés et avis ; d'autre part, la publicité ne serait pas limitée à la seule assemblée délibérante.

Les **4° à 10°** du **A** du **II** du présent article formalisent le contenu du débat d'orientation budgétaire et rendent désormais obligatoire la présentation de nouveaux documents préparatoires à l'adoption du budget pour les communes et les EPCI de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions.

Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, a lieu au conseil municipal un débat « sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune ».

De telles obligations s'appliquent également aux départements (article L. 3312-1 du CGCT), aux régions (article L. 4312-1 du CGCT) et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 5211-36 du CGCT).

Ainsi, les **4°, 6°, 8° et 10°** du **A** du **II** du présent article, qui modifient respectivement les articles L. 2312-1, L. 3312-1, L. 4312-1 et L. 5211-36 du CGCT, prévoient que les maires des **communes de 3 500 habitants et plus**, les présidents des **EPCI de plus de 10 000 habitants** et comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, les présidents des **conseils départementaux**

et régionaux seraient assujettis aux mêmes obligations. Ainsi, au plus tard deux mois avant l'examen du budget⁽¹⁾, les exécutifs locaux présenteraient à leur assemblée délibérante un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution de la dette ainsi que la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs. À ce titre, ce rapport préciseraît l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Quelle que soit la collectivité considérée, la présentation de ce rapport sur les orientations budgétaires pourrait donner lieu à un débat de l'assemblée délibérante et ferait l'objet d'une délibération spécifique prenant acte de la tenue du débat sur les orientations budgétaires. Après la tenue de ce débat, il serait transmis au préfet et publié. S'agissant des EPCI concernés, le rapport serait transmis aux communes qui en sont membres. Un décret est expressément prévu par le présent article en vue de définir le contenu ainsi que les modalités de publication de ce rapport sur les orientations budgétaires.

Selon l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, cette nouvelle structuration des débats d'orientation budgétaire sur la base d'un rapport dédié concernerait 2 934 communes, 2 167 EPCI ainsi que les 101 départements et les 26 régions – 17 à compter du 1^{er} janvier 2016. Les élus de ces collectivités pourront ainsi bénéficier d'une meilleure information sur les engagements financiers des collectivités territoriales, en particulier sur les emprunts, les emplois et les dépenses de personnel.

En séance publique, le Sénat avait adopté un amendement du Gouvernement supprimant les dispositions du 4^o du A du II du présent article, qui faisaient obligation aux maires des **communes de plus de 3 500 habitants** de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette. Le Gouvernement avait ainsi souhaité que les formalités les plus lourdes ne concernent que les seules communes de plus de 10 000 habitants.

Toutefois, la mesure votée au Sénat conduisait à priver de toute base légale le débat d'orientation budgétaire dans les communes de 3 500 habitants et plus. Sur l'initiative de la rapporteure pour avis de la commission des Finances, Mme Christine Pires Beaune, la Commission a adopté deux amendements ayant :

— réintroduit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le principe d'un rapport, dans la mesure où celui-ci a vocation à structurer le débat d'orientation budgétaire, dont l'organisation est d'ores et déjà obligatoire pour les communes de cette taille ;

— limité, en revanche, l'obligation de transmettre le rapport à l'EPCI aux seules communes de plus de 10 000 habitants ;

(1) Dix semaines pour les régions.

— étendu l'objet du rapport et du débat d'orientations budgétaires, dans les communes, les EPCI ainsi que dans les conseils départementaux et régionaux, à la présentation de la structure de la dette ;

— complété le renvoi au décret, afin que les mesures d'application du présent article puissent préciser à quel moment doit intervenir la transmission à l'EPCI du rapport d'orientations budgétaires et dans quelle mesure les élus communautaires en sont informés.

Afin de rendre plus accessibles les informations financières qui seront désormais produites dans ce cadre et d'en faciliter l'appropriation tant par les élus que par les citoyens, les **5°, 7° et 9°** du **A** du **II** du présent article modifient respectivement les articles L. 2313-1 (communes), L. 3313-1 (départements) et L. 4313-1 (régions) du CGCT, afin de prévoir que :

— d'une part, une présentation brève et synthétique des informations financières essentielles serait désormais jointe au budget primitif et au compte administratif ;

— d'autre part, cette présentation, le rapport sur les orientations budgétaires ainsi que les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif seraient publiés sur le site internet de la collectivité territoriale ou de l'EPCI considéré.

La mise en ligne sur le site internet de chaque collectivité de ces données budgétaires et financières vise, d'une part, à renforcer l'accessibilité et la transparence de ces informations pour les citoyens et, d'autre part, à les encourager à s'intéresser aux débats budgétaires de leurs collectivités territoriales.

Par coordination, le **IV** du présent article rend applicables, à compter du 1^{er} août 2015, aux communes de Polynésie française ainsi qu'à leurs EPCI les 2°, 4°, 5° et 10 ° du A du II du présent article respectivement relatifs à la publication des avis de chambre territoriale des comptes et des arrêtés du préfet, à la présentation d'un nouveau rapport sur les orientations budgétaires ainsi qu'à la mise en ligne sur le site internet de la collectivité des diverses informations financières la concernant.

b. La dématérialisation progressive de la transmission au préfet des documents budgétaires des collectivités

Le **III** du présent article pose le principe, pour les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 50 000 habitants, d'une dématérialisation progressive – dans les cinq ans suivant la publication de la présente loi – de la transmission au préfet de l'ensemble de leurs documents budgétaires, un décret étant expressément prévu pour définir les modalités de cette transmission par voie numérique. Cette mesure concernerait environ 500 collectivités et groupements.

Actuellement, l’obligation de transmission des actes budgétaires peut être mise en œuvre sous format papier ou numérique. Comme l’ont souligné les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat, « afin d’accélérer les phases de constitution d’une base de données et de retraitement, il apparaît nécessaire de normaliser une obligation de télétransmission »⁽¹⁾. Il semblerait qu’à ce jour, l’application « Actes budgétaires » permettant la transmission par voie numérique sécurisée des documents budgétaires soit sous-utilisée en raison notamment de la nécessité de recourir aux prestations payantes d’un tiers de télétransmission.

c. L’abrogation de l’article 108 de la loi de finances initiale pour 2012

Le V du présent article abroge l’article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

« Chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l’évolution des dépenses ainsi que de l’état de la dette des collectivités territoriales.

« À cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l’État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l’évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d’immobilier.

« Les conditions de publication de ce rapport sont précisées dans le décret précité. »

Cet article 108 de la loi de finances initiale pour 2012 soumet le Gouvernement à l’obligation de déposer chaque année, en annexe au projet de loi de finances, un rapport sur la structure et l’évolution de la dette des collectivités territoriales. À cette fin, ces dernières et leurs groupements de plus de 50 000 habitants doivent transmettre au préfet un rapport concernant leurs « orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l’évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d’immobilier ».

Dans leur rapport sur la transparence financière des collectivités territoriales⁽²⁾, les inspections générales des finances et de l’administration avaient appelé à l’abrogation de cette disposition devenue sans objet compte de deux évolutions :

— la loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l’Union

(1) Rapport (n° 174, session 2014-2015) de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l’Union européenne, 29 octobre 2014, p. 187.

(2) Rapport sur la transparence financière des collectivités territoriales, inspection générale des finances (IGF) et inspection générale de l’administration (IGA), décembre 2012.

économique et monétaire a accordé une importance nouvelle au suivi et à la maîtrise du niveau d'endettement de l'ensemble des administrations publiques ;

— la loi organique n° 2012-1403 du 22 novembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a renforcé l'information du Parlement à plusieurs égards, en imposant la présentation des soldes structurels et des soldes effectifs de l'ensemble des administrations publiques dans les projets de loi de finances initiale, rectificative et de règlement. Le rapport économique social et financier, annexé au projet de loi de finances initiale en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, présente plus spécifiquement « les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales ».

De surcroît, les dispositions contenues dans le présent article ont vocation à renforcer l'information financière disponible tant pour l'État que pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les citoyens.

Par conséquent, l'article 108 de la loi de finances initiale pour 2012 étant satisfait au plan national comme au plan local par l'ensemble de ces dispositifs, le V du présent article l'abroge à bon droit.

*
* *

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels du rapporteur CL1023, CL1024, CL1025 et CL1026.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement CL582 de Mme Nathalie Appéré.

Elle en vient à l'amendement CL1096 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Il s'agit d'apporter une précision concernant l'étude d'impact pluriannuel sur les opérations d'investissement. Nous proposons que le décret prévoie des seuils « pour chaque catégorie de collectivité et pour chaque strate démographique ».

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

Elle en vient à l'amendement CL1097 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Il s'agit de rendre effective l'obligation de réaliser une étude d'impact préalable pour obtenir des subventions des départements ou des régions.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car la disposition proposée revient à conditionner l'obtention de la subvention à la réalisation d'une étude préalable et nous trouvons cela trop contraignant.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de coordination CL1027 du rapporteur.

Puis elle en vient à l'amendement CL1098 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Au Sénat, le Gouvernement a fait adopter un amendement de suppression de l'un des alinéas relatifs aux modalités d'organisation du débat d'orientation budgétaire (DOB). Il était question d'alléger les formalités pour les communes de moins de 10 000 habitants. Seulement, cela revient à priver le DOB de base juridique pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants.

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

Elle adopte ensuite, successivement, les amendements rédactionnels CL1028, CL1029, CL1030 et CL1019 du rapporteur.

Puis elle en vient à l'amendement CL1099 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Nous souhaitons que le DOB porte à la fois sur la structure et la gestion de la dette.

M. le rapporteur. Avis très favorable : ces renseignements seront utiles.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 30 modifié.

Article 30 bis

(art. L. 1617-6 [nouveau] du code des collectivités territoriales)

Transmission des pièces comptables par voie dématérialisée aux comptables publics

Issu d'un amendement des deux rapporteurs de la commission des Lois du Sénat, le présent article insère dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un nouvel article L. 1617-6, lequel instaure, dans un délai de trois ans suivant la promulgation de la présente loi, la **transmission par voie dématérialisée aux comptables publics** des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes.

Sont ainsi concernés par cette obligation de transmission numérique de l'ensemble de ces pièces au comptable public :

— les **régions**, les **départements**, les **communes** et les **EPCI à fiscalité propre** de plus de 10 000 habitants ;

— les **offices publics de l'habitat** dont le total des recettes courantes figurant à leurs comptes de l'exercice 2014 est supérieur à 20 millions d'euros ;

— les **autres établissements publics locaux** dont le total des recettes de la section de fonctionnement figurant à leur compte administratif de l'exercice 2014 est supérieur à 20 millions d'euros ;

— les **centres hospitaliers** dont le total des recettes de la section de fonctionnement figurant à leur compte administratif de l'exercice 2014 est supérieur à 20 millions d'euros.

Les ordonnateurs publics locaux ont aujourd'hui la possibilité de transmettre aux comptables publics les pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes **soit sous format papier, soit par voie numérique**. Ainsi, les collectivités territoriales, les hôpitaux et les offices publics de l'habitat adresseraient, chaque année, 600 millions de feuilles de papier A4 aux comptables publics.

Les **articles 74 et 75 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ont d'ores et déjà consacré ce principe d'une dématérialisation progressive sur trois ans des échanges budgétaires, comptables et financiers entre les métropoles, leur comptable public et les services de l'État.

La dématérialisation des échanges entre les ordonnateurs publics locaux et les comptables publics permettra de réaliser des **économies de gestion** et *in fine* de rendre un meilleur service aux usagers, grâce notamment à des délais de paiement aux entreprises plus courts et des modalités de recouvrement plus fiables.

Lors de l'examen du présent article, la Commission a adopté, sur l'initiative de votre rapporteur, un amendement portant, à titre dérogatoire, de trois à cinq ans suivant la promulgation de la présente loi le délai de mise en œuvre de la transmission dématérialisée des pièces comptables, d'une part, dans les régions appelées à fusionner au 1^{er} janvier 2016 et, d'autre part, dans les communes et EPCI, dont la population est compris entre 10 000 et 49 999 habitants.

*

* * *

L'amendement CL1020 du rapporteur est retiré.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL1031 et CL1032 du rapporteur.

Elle en vient aux amendements CL1152 du rapporteur et CL583 de Mme Nathalie Appéré, qui font l'objet d'une discussion commune.

M. le rapporteur. Il est ici question de l'obligation faite aux collectivités de dématérialiser un certain nombre de pièces comptables. Nous apportons des limites à la rédaction du Gouvernement. Les régions ayant fait l'objet d'un regroupement en application de la loi du 16 janvier 2015 pourront bénéficier d'un délai de cinq ans, ainsi que les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants, sachant que les communes de moins de 10 000 habitants n'étaient pas concernées par l'obligation envisagée par le Gouvernement.

Mme Nathalie Appéré. Je retire mon amendement au profit de celui du rapporteur.

L'amendement CL583 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL1152.

Puis elle adopte l'article 30 bis modifié.

Article 31

(art. L. 132-7 [nouveau] du code des juridictions financières)

Présentation de rapports de la Cour des comptes devant le comité des finances locales

Dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, le présent article complète le chapitre II « Relations avec le Parlement et avec le Gouvernement » du titre III « Compétences et attributions » du livre I^{er} « La Cour des comptes » du code général des juridictions financières par un nouvel article L. 132-7, lequel prévoit :

- d'une part, la publication par la Cour des comptes d'un **rapport annuel portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales** et de leurs établissements publics ;
- d'autre part, la **transmission de ce rapport au Gouvernement et au Parlement**.

Dans sa rédaction initiale, le présent article avait une portée plus large, puisqu'il prévoyait également la **présentation** par le premier président de la Cour des comptes de ce rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales ainsi que du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – établi chaque année par la Cour des comptes en application du 3^e de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – **devant le comité des finances locales**.

1. Un rapport annuel sur la situation financière et sur la gestion des collectivités territoriales

Le présent article institue, dans un nouvel article L. 132-7 du code des juridictions financières, la publication par la Cour des comptes d'un **rappor**t annuel portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Cette disposition vient **institutionnaliser une pratique de la Cour des comptes**. En effet, celle-ci a publié ces deux dernières années – en octobre 2013 et en octobre 2014 – deux rapports thématiques sur les finances publiques locales, dans lesquels elle analyse la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements à partir des travaux des chambres régionales des comptes ainsi qu'à partir de l'exploitation de la base de données sur les comptes de gestion des collectivités et établissements publics locaux.

Actuellement, dans le cadre de la **mission constitutionnelle** – consacrée à l'article 47-2 de la Constitution – **d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement**, la Cour des comptes publie les rapports annuels suivants :

RAPPORTS ANNUELS DE LA COUR DES COMPTES DANS LE CADRE DE SA MISSION CONSTITUTIONNELLE D'ASSISTANCE AU PARLEMENT ET AU GOUVERNEMENT

Dispositions législatives	Nature et objet du rapport
Article L. 143-6 du CJF	Rapport public annuel ⁽¹⁾ et rapports publics thématiques ⁽²⁾ .
4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, annexé au projet de loi de règlement, qui analyse, par mission et par programmes, l'exécution des crédits du budget de l'État.
3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, destiné à contribuer au débat d'orientation sur les finances publiques ; il traite des finances publiques dans leur ensemble et en particulier des finances des administrations publiques locales.
5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	Rapport sur la certification des comptes de l'État, qui traite de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État.
4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)	Rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice, qui traitent du respect par le Gouvernement des conditions de procédures et de fond instituées pour prendre de tels décrets.
Articles LO. 132-3 du CJF et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale	Rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, qui accompagne le projet de loi de financement de la sécurité sociale et qui regroupe l'ensemble des observations de la Cour sur la sécurité sociale.
Articles LO. 132-2-1 du CJF et LO. 111-3 du code de la sécurité sociale	Rapport sur la certification des comptes de la sécurité sociale.

(1) Ainsi, le rapport public annuel pour 2013 abordait « la situation et les perspectives financières des départements ».

(2) Rapport public thématique sur « les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels » (2009) et sur « la gestion de la dette publique locale » (2011).

Alors que le champ des publications de la Cour des comptes a été progressivement étendu aux lois de finances, aux lois de financements de la sécurité sociale et aux finances publiques dans leur ensemble, les **finances locales** demeurent le **dernier domaine de nos finances publiques à ne pas faire l'objet d'un rapport annuel** dédié expressément prévu par la loi.

Le présent article a donc pour objet de remédier à cette lacune et d'améliorer l'information du Parlement, en complétant les publications annuelles de la Cour des comptes sur les finances de l'État et la sécurité sociale par un nouveau rapport qui sera consacré, chaque année, à **la situation financière et la gestion** des collectivités territoriales.

2. La suppression de la présentation par le premier président de la Cour des comptes de plusieurs rapports devant le comité des finances locales

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait également la **présentation devant le comité des finances locales**⁽¹⁾ par le premier président de la Cour des comptes de ce nouveau rapport sur les finances locales ainsi que du rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques – établi en application du 3^e de l'article 58 de la LOLF.

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat se sont étonnés « de l'inscription dans la loi de ce qui relève du **dialogue institutionnel**. En effet, le comité des finances locales a pour mission, à l'instar de la Cour des comptes, d'assister le Gouvernement et le Parlement et de leur fournir les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions concernant les finances locales. Dès lors, il serait peu pertinent d'inscrire dans la loi la remise d'un rapport à ce comité, en particulier si ce dernier a été invité à formuler des réponses audit rapport ».

Considérant que ces dispositions relevaient du **domaine réglementaire** et qu'un décret en Conseil d'État permettrait de fixer, le cas échéant, les modalités de présentation desdits rapports devant le comité des finances locales, les rapporteurs du Sénat ont souligné « qu'il n'y avait point besoin d'une disposition législative pour cette action qui relève avant tout de bonnes pratiques », disposition qui, selon eux, « a peu sa place dans un chapitre consacré aux relations de la Cour des comptes avec le Parlement et le Gouvernement »⁽²⁾. Par conséquent, sur proposition de ses rapporteurs, la commission des Lois du Sénat a supprimé la présentation devant le comité des finances locales par le premier président de la Cour des comptes de ces deux rapports annuels.

(1) Crée en 1979, le comité des finances locales a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités locales et permet d'harmoniser leur position avec celle de l'État.

(2) Rapport précité (n° 174, 2014-2015), 10 octobre 2014, p. 191.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL495 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 31 prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport, remis au Gouvernement et au Parlement, portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cet article est inutile. En effet, ces deux dernières années, la Cour des comptes nous a rendu un rapport sur les finances locales. De surcroît, le comité des finances locales (CFL) établit lui-même un rapport. Nous ne voyons donc pas vraiment l'intérêt de rendre obligatoire la remise par la Cour des comptes d'un nouveau rapport.

M. le rapporteur. Avis défavorable, considérant que les deux rapports peuvent être complémentaires et sachant que des députés du groupe SRC, que je connais bien, et qui travaillent sur ces questions, attendent beaucoup du rapport de la Cour des comptes.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 31 sans modification.

Article 32
**Expérimentation de dispositifs de certification
des comptes des collectivités territoriales**

Le présent article prévoit l'expérimentation d'un dispositif de certification des comptes pour les collectivités territoriales volontaires.

Coordonnée par la Cour des comptes, cette expérimentation est prévue pour une durée de cinq ans et serait limitée aux seules collectivités volontaires et sélectionnées, dont les produits de fonctionnement excéderaient, en tout état de cause, 200 millions d'euros. Selon les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat, quelque 200 collectivités pourraient ainsi être potentiellement intéressées par ce dispositif.

Afin d'en garantir le succès, cette **expérimentation** prévue pour une **durée de cinq ans** ne commencerait qu'à l'**issue d'une période initiale de trois ans** suivant la promulgation de la présente loi, période au cours de laquelle ;

— les collectivités territoriales et groupements concernés et intéressés pourraient, dans l'année suivant la promulgation de la présente loi, adresser leur **candidature sur la base du volontariat** au ministre chargé des collectivités territoriales, auquel il reviendrait de se prononcer sur les candidatures sur avis du premier président de la Cour des comptes. En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement associant le ministre chargé des comptes

publics à la procédure de sélection des collectivités souhaitant expérimenter le dispositif prévu au présent article ;

— une fois la locale ou le groupement sélectionné, une **convention** serait conclue entre l'exécutif de la collectivité ou du groupement participant et le premier président de la Cour des comptes et, après avis des ministres en charge respectivement des collectivités territoriales et des comptes publics. Chaque convention devrait déterminer les **normes comptables applicables**, les **modalités de mise en œuvre** ainsi que les **moyens en crédits ou en personnels** accompagnant le projet. Ainsi, cette approche contractuelle de l'expérimentation offrirait davantage de liberté pour adapter la procédure de certification aux spécificités de chaque collectivité ou groupement concerné.

À l'issue de cette phase préalable de concertation prévue pour une durée de trois ans :

— un **bilan intermédiaire** serait réalisé par le Gouvernement sous la forme d'un rapport transmis au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes ;

— **l'expérimentation proprement dite** de la certification des comptes des collectivités et groupements sélectionnés débuterait pour une **période de cinq ans**. Au cours de cette période, la Cour des comptes serait chargée de coordonner les différents dispositifs destinés à garantir la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de ces collectivités et groupements.

À l'issue de cette phase de cinq ans – soit huit ans après la promulgation de la présente loi –, l'expérimentation ferait l'objet d'un **bilan définitif**, qui ferait une nouvelle fois l'objet d'un rapport du Gouvernement au Parlement, accompagné des observations des collectivités territoriales et des groupements concernés ainsi que de la Cour des comptes.

**PROCÉDURE DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA CERTIFICATION
DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Délais	Étapes
Dans l'année suivant la promulgation de la présente loi	Les collectivités territoriales et leurs groupements, dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014, se portent candidats pour participer à l'expérimentation, auprès du ministre chargé des collectivités territoriales.
Dans les trois ans suivant la promulgation de la présente loi	<ul style="list-style-type: none">— Un décret en Conseil d'État fixe les modalités des opérations de certification ;— Sur proposition du premier président de la Cour des comptes, le ministre chargé des collectivités territoriales et celui chargé des comptes publics se prononcent sur les candidatures ;— Conclusion des conventions entre l'exécutif des collectivités territoriales participantes et le premier président de la Cour des comptes.
À l'issue du délai de trois ans suivant la promulgation de la présente loi	<ul style="list-style-type: none">— Bilan intermédiaire avec remise d'un rapport du Gouvernement transmis au Parlement, accompagné des observations des collectivités territoriales et de la Cour des comptes ;— Mise en œuvre de l'expérimentation pour une période de cinq ans ;— À l'issue de l'expérimentation, bilan définitif avec remise d'un rapport du Gouvernement transmis au Parlement, accompagné des observations des collectivités territoriales et de la Cour des comptes. Ce rapport désigne, le cas échéant, un système de certification à généraliser.

La certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements cherche à améliorer l'information financière et à renforcer sa fiabilité comme sa crédibilité, dans le souci d'offrir une plus grande transparence tant aux citoyens qu'aux prestataires et organismes prêteurs – en particulier sur le marché obligataire. La certification permettrait également aux collectivités territoriales et à leurs groupements de mieux maîtriser leurs risques comptables, financiers et fiscaux et de simplifier leurs états financiers notamment grâce à l'adoption de nouvelles normes comptables.

Le dispositif de certification à titre expérimental des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements s'inscrit dans une dynamique plus large d'évolution de la comptabilité publique. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi consacré, à l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, le principe selon lequel les comptes de l'ensemble des administrations publiques doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Tel est l'objet qui s'attache à l'exercice de certification, laquelle est d'ores et déjà réalisée depuis 2006 par la Cour des comptes s'agissant des comptes de

l'État⁽¹⁾ ainsi que de ceux du régime général de la sécurité sociale⁽²⁾. De la même manière, certains établissements publics de santé font certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes ou, pour les plus importants d'entre eux, par la Cour des comptes⁽³⁾. Les universités ont également l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes⁽⁴⁾.

Alors que la directive européenne du 8 novembre 2011⁽⁵⁾ exige un audit indépendant de « tous les secteurs des administrations publiques », y compris des collectivités territoriales et de leurs groupements, les comptes de ces derniers ne sont pas certifiés. Tel est l'objet du présent article, qui privilégie cependant, sur le modèle de la certification des comptes hospitaliers, une démarche progressive par étapes avant une éventuelle généralisation de la certification des comptes de l'ensemble des collectivités territoriales.

*
* * *

La Commission adopte successivement les amendements CL1033, rédactionnel et CL1034, de précision, présentés par le rapporteur.

Puis elle adopte l'article 32 modifié.

CHAPITRE II Responsabilité financière

Article 33 (supprimé)

(art. L. 1611-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Possibilité d'action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales en cas de condamnation pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne

Supprimé en commission des Lois par le Sénat, le présent article visait initialement à associer les collectivités territoriales et leurs groupements au paiement des amendes et astreintes dues par l'État à la suite d'une condamnation pour manquement par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) imputable à l'exercice des compétences décentralisées.

À cette fin, il complétait le chapitre I^{er} « Principes généraux » du titre I^{er} du livre VI « Dispositions financières et comptables » de la première partie

(1) En application de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

(2) En application de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières.

(3) En application de l'article 17 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires.

(4) En application de l'article 18 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

(5) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

« Dispositions générales » du code général des collectivités territoriales (CGCT) par un nouvel article L. 1611-10.

Le I de ce nouvel article L. 1611-10 du CGCT posait le **principe de la participation financière** des collectivités territoriales et leurs groupements et disposait que ceux-ci supporteraient les conséquences financières – amendes et astreintes – des arrêts rendus par la CJUE à l'encontre de l'État, en application des articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour tout manquement au droit de l'Union européenne qui leur serait imputable en tout ou en partie. Ces charges constituaient pour ces mêmes collectivités des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

La procédure de recours en manquement, prévue aux articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), permet à la CJUE de déterminer si un État a manqué aux obligations qui lui incombent en application du droit de l'Union européenne. Cette procédure peut être engagée par un État membre ou, le plus souvent dans les faits, par la Commission européenne à l'encontre d'un autre État membre suspecté de ne pas avoir respecté le droit de l'Union européenne.

À l'issue de la procédure juridictionnelle, la CJUE peut prononcer un arrêt constatant le manquement d'un État au droit de l'Union européenne et lui imposant, par conséquent, les mesures d'exécution nécessaires pour se conformer à ses obligations.

En cas de non-respect de l'arrêt de manquement par l'État concerné, la Commission européenne peut saisir la CJUE pour qu'elle le condamne à payer une amende forfaitaire ou une astreinte, dont elle propose le montant en fonction notamment de la gravité et la durée de l'infraction ainsi que la capacité de paiement de l'État concerné. Il s'agit de la procédure particulière de manquement sur manquement. La CJUE peut néanmoins décider librement du montant des sanctions. Le traité de Lisbonne permet désormais à la CJUE de condamner l'État ayant manqué à ses obligations à des sanctions financières dès son premier arrêt en manquement, sans attendre une nouvelle saisine de la Commission européenne.

Le fait génératrice du manquement peut résulter soit d'actes (adoption d'un texte contraire au droit de l'Union européenne, refus exprès d'abroger une mesure interne contraire), soit de faits considérés (pratiques administratives). Il peut également être la conséquence de comportements positifs (actions) ou négatifs (retards dans la transposition d'une directive ou absence de communication des mesures nationales d'exécution à la Commission par les États membres).

Quel que soit le fait générateur, l'acte doit être imputable à l'État membre. Or, sur ce point, la CJUE interprète largement la notion d'État, laquelle recouvre, selon, l'ensemble de ses entités – gouvernement, parlement, entités fédérées ou collectivités infra-étatiques. Ainsi, la CJUE retient toujours la responsabilité de l'État, quand bien même le fait générateur du manquement résulterait de l'action

d'une collectivité territoriale. Il s'agit d'un principe classique du droit international de neutralité à l'égard des choix constitutionnels internes d'organisation territoriale.

Dans un arrêt *Commission contre Belgique* du 5 mai 1970, la Cour de Luxembourg avait ainsi estimé que le manquement était constitué et imputable à l'État « quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante ». Plus récemment, dans un arrêt *Commission contre Italie* du 13 décembre 1991, la Cour a précisé que « la circonstance qu'un État membre a confié à ses régions le soin de mettre en œuvre [le droit communautaire] ne saurait avoir aucune incidence sur l'application [du recours en manquement] », l'État restant « seul responsable, vis-à-vis de la Communauté, du respect de ses obligations qui résultent du droit communautaire ».

La responsabilité de l'État ainsi appréciée au sens large ne fait cependant pas obstacle à l'imputabilité réelle du manquement. Ainsi, dans l'arrêt précité du 13 décembre 1991, la Cour a relevé qu'« il y a, dès lors, lieu de constater que la région de Campanie n'ayant [...] établi ou tenu à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent ». La CJUE a rendu, le 26 octobre 2000, un arrêt *Commission contre France* similaire s'agissant des collectivités territoriales françaises, étant précisé que si « les entités françaises compétentes n'[ont] pas [respecté les règles du droit communautaire], la République française a manqué aux obligations qui lui incombent ».

**Articles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
relatifs aux manquements des États membres au droit européen et à ses conséquences**

Article 258

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

« Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. »

Article 259

« Chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

« Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une présumée violation des obligations qui lui incombent en vertu des traités, il doit en saisir la Commission.

« La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

« Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour. »

Article 260

« 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

« 2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

« Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

« Cette procédure est sans préjudice de l'article 259.

« 3. Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances.

« Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt. »

Article 280

« Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 299. »

Au regard du droit de l'Union européenne donc, seuls les États membres ont à répondre des manquements commis sur leur territoire. Ainsi, en cas de violation de ce droit, les procédures existantes ne s'appliquent qu'aux seuls États membres, quand bien même le manquement ne relèverait pas de l'État lui-même, mais d'une autre personne publique telle qu'une collectivité territoriale.

En France, aucun dispositif d'action récursoire de l'État à l'égard des collectivités territoriales ne permet, à ce jour, de faire supporter à ces dernières tout ou partie des conséquences financières pouvant résulter pour l'État d'une condamnation par la CJUE pour manquement au droit de l'Union européenne imputable à l'exercice d'une compétence décentralisée.

Le **II** de l'article L. 1611-10 du CGCT **faisait initialement obligation à l'État d'informer** les collectivités territoriales ou leurs groupements présumés avoir méconnu le droit de l'Union européenne et être, en tout ou partie, à l'origine du manquement :

- soit dès l'engagement de la procédure de recours en manquement par la Commission européenne ou la CJUE, dans les conditions des articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- soit au cours de la procédure juridictionnelle devant la CJUE.

Les collectivités territoriales ou leurs groupements pourraient présenter leurs observations à l'État afin que celui-ci puisse assurer sa défense.

Après notification de larrêt de la CJUE condamnant l'État pour manquement au droit de l'Union européenne, le **III** de l'article L. 1611-10 du CGCT reconnaissait à l'État, après avoir procédé aux investigations nécessaires, la faculté de proposer une **répartition de la somme due entre les collectivités territoriales et leurs groupements** déduction faite, le cas échéant, de la part financière incomptant à l'État. Les collectivités territoriales ou leurs groupements disposeraient alors d'un délai, fixé par voie réglementaire, pour formuler des observations sur la proposition de l'État. Ainsi :

— **en cas d'accord** entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements sur le partage de l'amende et des éventuelles astreintes qui seraient assumées par ces derniers, le **IV** de l'article L. 1611-10 du CGCT renvoyait initialement à un décret le soin de fixer la répartition des sommes dues ;

— en revanche, **en cas de désaccord**, le **V** de l'article L. 1611-10 du CGCT prévoyait que seul un décret, pris après avis d'une commission composée à parité de conseillers d'État et de magistrats de la Cour des comptes, fixerait alors le montant de la somme et sa répartition en fonction des responsabilités respectives.

Enfin, un décret en Conseil d'État était prévu au **VI** de l'article L. 1611-10 du CGCT pour fixer les modalités d'application de cet article.

La commission des Lois du Sénat a adopté, à titre conservatoire, cinq amendements identiques tendant à la suppression du présent article, sur proposition de ses rapporteurs et sde MM. Jacques Mézard, Bernard Cazeau, Louis Nègre et Gérard Collomb. Elle souhaitait ainsi le Gouvernement à proposer un dispositif applicable à la seule gestion des fonds structurels européens et plus respectueux de l'autonomie locale.

Les rapporteurs de la commission des Lois du Sénat ont, en effet, fait valoir que la rédaction initialement proposée par le présent article ne délimitait pas de manière suffisamment précise le champ de la responsabilité des collectivités territoriales. En effet, l'action récursoire instaurée par le présent article concernait non pas la seule gestion des fonds structurels européens – lesquels devaient, selon les termes mêmes du Gouvernement, constituer le principal objet du dispositif – mais l'ensemble des compétences relevant, totalement ou partiellement, des collectivités territoriales, soulevant ainsi plusieurs difficultés :

— la répartition des responsabilités et du montant des sommes s'avérerait d'autant plus difficile à réaliser que l'État et les collectivités territoriales partagent l'exercice de certaines compétences ;

— certaines collectivités – notamment les plus petites d'entre elles – pourraient ne pas être en mesure d'acquitter le montant susceptible de leur être réclamé par l'État ;

— certains manquements s'expliqueraient moins par l'action même des collectivités que l'insuffisance du contrôle de légalité effectué par l'État, une action récursoire ne pouvant se justifier en aval que si l'État a effectué un contrôle de légalité efficace en amont ;

— les États européens⁽¹⁾ ayant mis en œuvre un tel dispositif seraient des États fédérés associant, contrairement à la France, les entités infra-étatiques au processus décisionnel européen.

En séance publique, le Gouvernement a proposé un amendement rétablissant à l'identique la rédaction initiale du présent article. Pour les mêmes raisons qu'en commission des Lois (*cf. supra*), le Sénat a rejeté cet amendement de rétablissement.

(1) Deux États européens ont mis en place un dispositif d'action récursoire de l'État envers ses collectivités territoriales, en cas de condamnation par la Cour de Justice de l'Union européenne. En Belgique, l'article 169 de la Constitution autorise l'État fédéral à répercuter sur la communauté ou la région défaillante les frais résultant du non-respect, par celle-ci, d'une action internationale et donc, a fortiori, d'un manquement à une disposition communautaire. L'Autriche a également mis en place un mécanisme spécifique d'action récursoire à l'encontre des Länder en cas de condamnation de l'État. Il revient alors à ces derniers de déterminer entre eux celui ou ceux devant assurer le remboursement du montant effectif de l'astreinte au gouvernement central.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL710 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement souhaite rétablir cet article supprimé par le Sénat. Le présent amendement s'inscrit dans la logique des dispositions sur les fonds structurels européens prévues par la loi MAPTAM. Les compétences financières doivent être assorties de responsabilités correspondantes. Nous avons toutefois entendu les craintes concernant le champ jugé trop large de ces dispositions et nous pourrons préciser l'étendue de la responsabilité au cours de la navette parlementaire.

M. le rapporteur. J'ai déjà indiqué que le débat au Sénat avait suscité des inquiétudes, mais rien n'a été modifié dans la rédaction. Je consentirai à l'adoption de cet amendement lors de l'examen du texte en séance publique ; mais tant qu'il n'aura pas fait l'objet de modifications apportant des garanties à ceux qui se sont inquiétés, je suis défavorable au rétablissement en l'état de l'article 33.

M. Guillaume Larrivé. Je voterai l'amendement du Gouvernement. La responsabilité des collectivités territoriales doit être engagée à raison des manquements au droit de l'Union européenne commis par elles dans leur champ de compétences. Nous avons eu déjà de longues discussions, par le passé, sur l'arrêt *Campoloro* – les finances de l'État avaient été fortement sollicitées du fait de la carence de collectivités locales. Vive la liberté des collectivités locales, mais vive aussi leur responsabilité !

M. Charles de Courson. On ne peut pas, en effet, plaider en faveur de la liberté locale sans se prononcer en même temps pour la responsabilité. Au risque de ne pas me rendre populaire auprès de certains maires, je suis choqué par ceux de nos collègues qui nous expliquent que c'est à l'État de payer les amendes concernant pourtant un domaine relevant de la compétence des collectivités territoriales. Reste à savoir de quelle manière répartir l'amende entre l'État et les collectivités.

La Commission rejette l'amendement.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'article 33 reste donc **supprimé**.

Après l'article 33

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL498 rectifié, de M. Francis Vercamer.

CHAPITRE III Observatoire de la gestion publique locale

Article 34

(art. L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales)

Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Le présent article modifie l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à quatre égards :

- il transforme l'observatoire des finances locales en **observatoire des finances et de la gestion publique locales** (2° du présent article) ;
- il étend les **missions de l'observatoire** à la collecte, à l'analyse et à la mise à jour des données et des statistiques relatives à l'exercice d'une politique locale, à la diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'à la réalisation d'évaluations de politiques publiques locales (1° du présent article) ;
- il permet à l'observatoire de bénéficier de l'expertise de **fonctionnaires territoriaux** et de **fonctionnaires de l'État** et de solliciter toute personne pouvant éclairer ses travaux (3° du présent article) ;
- il confie la présidence de l'observatoire au **président du comité des finances locales** (3° du présent article).

Aux termes de l'actuel article L. 1211-4 du CGCT, l'**observatoire des finances locales** est une formation spécialisée du comité des finances locales et comporte des représentants de toutes ses composantes⁽¹⁾.

(1) Article L. 1211-2 du CGCT : « Le comité des finances locales comprend :

- deux députés élus par l'Assemblée nationale ;
 - deux sénateurs élus par le Sénat ;
 - deux présidents de conseils régionaux élus par le collège des présidents de conseils régionaux ;
 - quatre présidents de conseils départementaux élus par le collège des présidents de conseils départementaux dont un au moins pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale définie à la sous-section 4 de la section I du chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du présent code ;
 - sept présidents d'établissements publics de coopération intercommunale élus par le collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, à raison d'un pour les communautés urbaines et les métropoles, de deux pour les communautés de communes ayant opté pour le régime fiscal de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, de deux pour les communautés de communes n'ayant pas opté pour les dispositions du même article et de deux pour les communautés d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle ;
 - quinze maires élus par le collège des maires de France, dont un au moins pour les départements d'outre-mer, un pour les collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie, un pour les communes situées en zone de montagne, un pour les communes situées en zone littorale, un pour les communes touristiques et trois pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
 - onze représentants de l'État désignés par décret.
- Il est présidé par un élu désigné par le comité en son sein. Le comité est renouvelable tous les trois ans. »

La pratique veut que l'observatoire des finances soit présidé par le président du comité des finances locales qui en désigne les membres, sans que cette règle ne soit pour autant expressément prévue à l'article L. 1211-4 du CGCT.

En revanche, celui-ci lui confie **trois missions**, à savoir :

- fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ;
- établir chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales ;
- réaliser, dans un cadre pluriannuel, la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale, dont les résultats font l'objet d'un rapport au Gouvernement.

En confortant les missions et les moyens dévolus à un **observatoire de la gestion publique locale** – et non plus des seules finances locales –, le présent article consacre la nécessité de parvenir à une **meilleure connaissance partagée**, entre l'État et les collectivités territoriales, des politiques publiques locales à partir des bonnes pratiques, de l'analyse et de l'expérience d'élus locaux.

Souscrivant aux dispositions concernant ce nouvel observatoire, la commission des Lois du Sénat a précisé que le futur observatoire pourrait solliciter le **concours de toute personne qualifiée** dans le cadre de ses travaux.

En séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis favorable de sa commission des Lois mais de sagesse du Gouvernement, un amendement de M. Éric Doligé modifiant la dénomination de cette instance, qui serait désormais **l'observatoire des finances et de la gestion publique locales**. Cette nouvelle dénomination tient compte du fait que l'extension du champ de compétences de l'actuel observatoire des finances locales en matière de gestion ne fait pas pour autant disparaître ses compétences premières en matière de finances locales.

Sur proposition de Mme Christine Pires Beaune, rapporteure pour avis de la commission des Finances, la Commission a adopté un amendement ayant pour objet de revenir à la rédaction initiale du troisième alinéa du présent article. En effet, la commission des Lois du Sénat avait opéré une réduction des missions du nouvel observatoire des finances et de la gestion publique locales à la collecte des données et statistiques portant sur « l'exercice d'une politique locale ». Il semble, au contraire, pertinent de conserver la référence, plus large, à la « gestion publique locale », ce qui est par ailleurs la raison d'être de cette nouvelle instance.

*
* * *

La Commission en vient à l'amendement CL1100 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Le présent amendement a pour objet de revenir à la rédaction initiale de l'alinéa 3.

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

Puis elle adopte l'article 34 modifié.

TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS

Article 35

Modalités de mise à disposition ou de transfert des services et garanties offertes aux personnels

Le présent article définit les **modalités de transfert des services** de l'État et des départements correspondant aux compétences transférées par le présent projet de loi et précise, par voie de conséquence, les **garanties offertes aux personnels** concernés par ces transferts.

1. Les modalités de transfert des services de l'État

Le **I** du présent article prévoit que, dans le cadre des transferts de compétences prévus par le présent projet de loi, les services ou parties de services de l'État concernés peuvent être mis à disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements voire, le cas échéant, transférés dans les conditions prévues par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ainsi :

— sont transférés ou mis à disposition des collectivités les **emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédent** l'année de transfert de compétences, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté à au 31 décembre de la pénultième année précédant celle du transfert ;

— la liste des services ou parties de service mis à disposition à titre gratuit est constatée par **convention** conclue entre le préfet et l'exécutif territorial⁽¹⁾ ;

(1) À défaut de convention, la liste des services mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis d'une commission nationale de

— les fonctionnaires et contractuels de l’État affectés à ces services sont de plein droit **mis à disposition**, à titre individuel et à titre gratuit, du président de la collectivité. Ils sont placés, pour l’exercice de leurs fonctions, sous son autorité ;

— un **droit d’option** est ouvert aux fonctionnaires durant deux ans entre l’intégration dans la fonction publique territoriale ou le maintien de leur statut de fonctionnaire d’État, auquel cas ils sont détachés, sans limitation de durée, auprès de la collectivité. Ils peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale ;

— à la date des transferts définitifs, les **contractuels** deviennent des agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services accomplis au service de l’État sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité. Ils conservent la possibilité d’être candidats aux recrutements réservés organisés dans le cadre du plan de titularisation ouvert par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012⁽¹⁾.

2. Les modalités de transfert des services des départements

Les **II** et **III** du présent article organisent les transferts de services ou parties de services des départements correspondant aux compétences transférées respectivement aux régions ou à une autre collectivité dans les domaines des transports urbains non routiers⁽²⁾ ainsi des ports maritimes et intérieurs⁽³⁾. Ainsi :

— des **conventions** conclues entre le département, d’une part, et la région ou une autre collectivité, d’autre part, fixent la date et les modalités des transferts définitifs après avis des comités techniques compétents des deux collectivités concernées ;

— sont transférés à la région ou à une autre collectivité les **emplois départementaux** pourvus au 31 décembre de l’année précédent l’année de transfert de compétences, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2013 ;

— au cours d’une **période transitoire**⁽⁴⁾, l’exécutif territorial bénéficiaire du transfert – le président du conseil régional ou d’une autre collectivité selon le cas – peut donner ses instructions aux chefs des services du département en charge des compétences transférées, afin de permettre la continuité du service public ;

conciliation composée paritairement de représentants des collectivités territoriales et de représentants des ministères décentralisateurs.

(1) *Les agents non titulaires de l’État transférés dans une collectivité et qui remplissent les conditions fixées par la loi précitée du 12 mars 2012, pourront être titularisés, le transfert du service n’étant pas assimilé à un changement d’employeur s’agissant de l’ancienneté requise.*

(2) *En application de l’article 8 du présent projet de loi.*

(3) *En application de l’article 11 du présent projet de loi.*

(4) *Entre la date du transfert de compétences et le transfert définit des services ou parties de services.*

— à la date d'entrée en vigueur du transfert définitif des services ou parties de services, les **agents contractuels** qui y sont affectés deviennent, selon le cas de figure, agents de la région ou de la collectivité intéressée. De la même manière, les **fonctionnaires territoriaux** affectés aux services ou parties de services ainsi transférés sont affectés de plein droit, selon le cas, à la région ou à la collectivité concernée ;

— en application de l'article L. 5111-7 du CGCT, les **fonctionnaires** conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis au titre du complément de rémunération avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ils bénéficient également, le cas échéant, d'une indemnité de mobilité ;

— de la même manière, les **agents contractuels** conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Ils bénéficient également, le cas échéant, d'une indemnité de mobilité. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis, selon le cas, dans la région ou dans la collectivité intéressée ;

— les **fonctionnaires de l'État** détachés à la date du transfert auprès du département et affectés dans un service ou une partie de service transféré, selon le cas, à la région ou à une autre collectivité territoriale sont placés en position de détachement auprès de la région ou de cette collectivité pour la durée de leur détachement restant à courir.

Votre rapporteur tient, à cet égard, à insister sur l'attention particulière qui devra être apportée par les collectivités territoriales sur la situation de l'ensemble des agents contractuels – bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée comme d'un contrat à durée déterminée – ayant vocation à être transférés. En effet, si l'intention du législateur ne fait, aux termes du présent article, aucun doute et vise à accorder à ces agents les mêmes garanties – moyennant une adaptation à la nature de la relation contractuelle – que celles reconnues aux agents titulaires, les transferts de ces personnels doivent être l'occasion de mieux exploiter et valoriser les compétences de ces agents en vue de développer les services à la population.

En séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis de sagesse de la commission des Lois, un amendement du Gouvernement, lequel prévoit :

— d'une part, qu'en application de l'article L. 5111-8 du CGCT, les fonctionnaires dont l'emploi serait supprimé à la suite ces diverses réorganisations devraient se voir proposer par le centre de gestion ou le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) des actions d'orientation, de formation et d'évaluation à des fins de reclassement ;

— d'autre part, qu'il revient à la collectivité, dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert définitif des services ou parties de services, de définir le régime indemnitaire ayant vocation à s'appliquer aux agents

nouvellement recrutés par elle. Dans l'attente de cette délibération, les agents qui pourraient être recrutés le seraient sur la base du régime indemnitaire auparavant applicable à l'emploi auquel ils sont affectés.

Le Sénat a, par ailleurs, tiré les conséquences de la suppression des articles 9 et 12 du présent projet de loi, prévoyant le transfert aux régions de la voirie départementale et de la gestion des collèges : la référence à ces deux articles a été supprimée au premier alinéa du II du présent article (ce dernier ne mentionnant ainsi plus que l'article 8, relatif aux transports). De la même façon, le Sénat a supprimé les dispositions relatives à la mise à disposition de la région des personnels communaux aujourd'hui affectés aux collèges (dernier alinéa du II).

Votre commission des Lois a, quant à elle, complété le II du présent article, par coordination avec les transferts de compétences aux régions que son texte prévoit :

- le transfert au niveau régional de l'ensemble de la planification en matière de gestion des déchets (article 5) ;
- le transfert des lignes ferroviaires d'intérêt local des départements (article 8 bis nouveau) ;
- le transfert de la voirie départementale (article 9).

3. La situation des personnels en cas de regroupement de régions

Le IV du présent article précise également la situation des personnels régionaux en cas de fusion de régions :

- les agents sont réputés relever, à la date du regroupement, de la nouvelle région dans les **conditions de statut et d'emploi** qui sont les leurs ;
- les **comités techniques** sont consultés sur les conséquences du regroupement pour les personnels ;
- les **fonctionnaires** conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis au titre du complément de rémunération. Ils peuvent également bénéficier, le cas échéant, d'une indemnité de mobilité ;
- les **agents contractuels** conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Ils bénéficient également, le cas échéant, d'une indemnité de mobilité. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire dans les régions regroupées sont assimilés à des services accomplis dans la région issue du regroupement.

En séance publique, le Sénat a adopté, toujours suivant l'avis de sagesse de la commission des Lois, un amendement du Gouvernement étendant :

— aux agents, dont l'emploi serait supprimé à l'issue de la fusion de régions, le bénéfice de l'article L. 5111-8 du CGCT en matière de reclassement (*cf. supra*) ;

— aux agents susceptibles d'être recrutés par la nouvelle région, le bénéfice du régime indemnitaire auparavant applicable à l'emploi auquel ils sont affectés, à défaut d'adoption par la collectivité d'un nouveau régime indemnitaire dans un délai de neuf mois à l'issue du regroupement régional.

Le IV du présent article prévoit également de mettre fin de plein droit, à la date du regroupement, aux **emplois fonctionnels** – directeur général et directeur général adjoint des services – existant dans les administrations régionales préexistantes. Alors que le texte initial du présent article disposait que la cessation de fonction pouvait intervenir immédiatement, la commission des Lois du Sénat, sur proposition de ses deux rapporteurs, a rétabli le délai de six mois suivant la nomination dans l'emploi, durant lequel la cessation de fonction ne peut pas intervenir en application de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

De la même manière, il sera mis fin de plein droit, à la date du regroupement, aux emplois fonctionnels ayant été pourvus par la voie du recrutement direct⁽¹⁾. Dans ce cas cependant, l'article 53 précité écarte tout délai préalable à la fin des fonctions, laquelle donnera lieu à l'indemnisation des intéressés pour rupture anticipée de leur contrat selon les modalités de droit commun.

Le V du présent article définit enfin les règles applicables aux **organismes consultatifs** dans l'attente que soient organisées les élections pour la désignation des représentants du personnel appelés à siéger au sein de ces organismes.

Dans la rédaction initiale du V du présent article, la composition de ces organismes – commissions administratives paritaires, comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – devait être réglée différemment selon la période séparant la date de regroupement des régions des prochaines élections professionnelles :

— si la durée du mandat des représentants du personnel restant à couvrir était supérieure à la moitié de la durée du mandat, de nouvelles élections devaient être organisées dans les six mois du regroupement ;

— dans le cas contraire, les instances consultatives, chacune pour ce qui les concerne, auraient été composées de la commission et du comité de chacune des régions fusionnées siégeant en formation commune.

Les deux rapporteurs de la commission des Lois du Sénat ont estimé que ce délai de six mois prévu pour l'élection des nouvelles instances paritaires était

(1) *En application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

excessivement contraint, compte tenu des autres obligations devant incomber aux nouvelles régions constituées, telles que l'adoption du budget et du compte administratif ou bien encore l'organisation des services régionaux. De surcroît, les élections professionnelles sont des opérations complexes, nécessitant un important travail de préparation, d'organisation et de dialogue avec les organisations syndicales.

Par conséquent, en séance publique, le Sénat a adopté, suivant l'avis de sagesse du Gouvernement, un amendement de ses deux rapporteurs, faisant obligation aux régions d'organiser de nouvelles élections professionnelles au plus tard avant le 31 décembre 2016, laissant dans le même temps toute latitude aux régions volontaires de les organiser avant cette échéance.

Jusqu'à cette date, les commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires des régions regroupées seront composées des commissions administratives paritaires des régions existant à la date du regroupement et siégeront en formation commune.

De la même manière, le comité technique compétent pour la région issue de la fusion sera composé du comité technique de chacune des régions regroupées existant à la date du regroupement, siégeant en formation commune, tandis que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des régions regroupées sont, à compter du regroupement, compétents pour la région qui en est issue et siègent en formation commune.

4. Les modalités spécifiques de mise à disposition des ouvriers des parcs et ateliers (OPA)

Dans sa rédaction initiale, le VI du présent article définissait les modalités spécifiques de mise à disposition de la région des ouvriers des parcs et ateliers (OPA), auparavant affectés aux parcs de l'équipement et transférés aux départements à compter de 2009⁽¹⁾. Il garantissait notamment le maintien des droits de ces agents, que ceux-ci soient mis à disposition, à titre individuel, de l'exécutif régional ou intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale.

Par coordination avec la suppression de l'article 9 du présent projet de loi qui transférait à la région la gestion de la voirie relevant des départements, la commission des Lois du Sénat a supprimé, sur l'initiative de ses rapporteurs, ces dispositions concernant les OPA.

Votre commission des Lois ayant, à l'article 9, rétabli le transfert aux régions des routes départementales, elle a, par cohérence, rétabli le VI du présent article, relatif aux OPA.

(1) Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

*
* * *

La Commission est saisie de l'amendement CL757 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CL1151 du rapporteur.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le rapporteur. Le sous-amendement est de conséquence et vise à ajouter une référence à l'article 8 bis.

La Commission adopte le sous-amendement puis l'amendement sous-amendé.

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL1035 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL435 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement vise à mieux préciser le cadre de la procédure de transfert des personnels départementaux aux autres niveaux de collectivités et à leurs groupements. Il instaure ainsi un délai de trois mois à compter de la date du transfert de la compétence considérée pour la signature de la convention de transfert des services ou parties de services départementaux. Il prévoit, en outre, dans un souci d'homogénéité du contenu des conventions locales de transfert, la prise d'un décret fixant une convention type. Enfin, il prévoit qu'à défaut de convention signée dans le délai précité, un arrêté du préfet de région ou de département sera pris pour établir la liste des agents départementaux transférés.

M. le rapporteur. L'amendement aurait eu du sens si la Commission avait voté le transfert aux régions de la compétence liée aux collèges. Comme ce n'est pas le cas, avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CL709 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit d'un amendement de coordination qui tient compte du transfert de la compétence des routes départementales aux régions.

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

Puis elle adopte l'article 35 modifié.

Article 35 bis A (nouveau)

(art. 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Emplois fonctionnels de directeur et de directeur général des services techniques dans la commune de Saint-Pierre

Issu d'un amendement du Gouvernement, le présent article complète l'article 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin de permettre à la commune de Saint-Pierre, située dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de créer des emplois fonctionnels de directeur et de directeur général des services techniques.

Si l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 permet aux communes de plus de 2 000 habitants de créer des emplois fonctionnels de directeur général (DGS) et de directeur général adjoint des services (DGAS), il réserve aux seules communes de plus de 10 000 habitants la faculté de créer des emplois fonctionnels de directeur général (DGST) et de directeur des services techniques (DST).

Avec 5 676 habitants, la commune de Saint-Pierre peut créer des emplois fonctionnels de DGS et DGAS, mais non de DGST et de DST. La situation de cette commune ne lui permet pas davantage, en l'état de la législation, de bénéficier d'un « surclassement démographique » et de déroger ainsi aux seuils de population fixés par la loi.

En effet, en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, deux critères seulement – population touristique moyenne ou qualification de zone urbaine sensible – autorisent le surclassement démographique d'une commune. Aucun de ces deux critères n'est toutefois réuni pour la commune de Saint-Pierre.

Compte tenu de sa situation particulière, le présent article opère un surclassement démographique de la commune de Saint-Pierre et complète, à cette fin, l'article 112 de la loi du 26 janvier 1984 par des dispositions lui reconnaissant la faculté de recruter :

— par la voie du recrutement direct, un DGS et, lorsque l'emploi est créé, DGAS, faculté aujourd'hui réservée aux départements et régions (2^{ème} alinéa de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 (**IV** de l'article 112 de cette même loi) ;

— par la voie du recrutement direct un DGS un DGST, faculté aujourd'hui réservée aux communes de plus de 80 000 habitants en application du troisième alinéa de l'article 47 précité (**V** de l'article 112 de la loi du 26 janvier 2014) ;

— par la voie du détachement, un DGST ou un DST, faculté réservée aujourd'hui aux communes de plus de 10 000 habitants en application du cinquième alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 (**VI** de l'article 112 de cette même loi).

Ces adaptations visent à permettre à la commune de Saint-Pierre de procéder au recrutement, tant en interne qu'en externe, des emplois concernés.

*
* * *

La commission en vient à l'amendement CL705 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Le présent amendement vise à honorer un engagement que le président de la République a pris lors de son récent déplacement à Saint-Pierre et Miquelon, pour faciliter la gestion de la commune de Saint-Pierre en matière de recrutement de ses fonctionnaires.

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

Article 35 bis
Dispositions transitoires relatives au calendrier électoral

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique par le Sénat, suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article définit les règles transitoires applicables à la gestion des affaires courantes ou présentant un caractère d'urgence dans les régions issues, à compter du 1^{er} janvier 2016, d'un regroupement et dans l'attente de la désignation d'un nouvel exécutif à leur tête.

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a prévu, pour les régions qui seront regroupées au 1^{er} janvier 2016, des dispositions transitoires destinées à assurer la continuité de l'exécutif entre les élections qui seront organisées en décembre 2015 et la création de la nouvelle collectivité régionale à la date du 1^{er} janvier 2016.

Ainsi, l'article 10 de la loi précitée du 16 janvier 2015 dispose que, dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de l'article 1^{er} de cette même loi, le président de chaque conseil régional gère les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015. Or, ce même article 10 prévoit que les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiennent leur première réunion le lundi 4 janvier 2016 et ce, compte tenu du calendrier des jours ouvrables.

Afin de lever les inquiétudes suscitées par l'absence d'exécutif entre le vendredi 1^{er} janvier et le lundi 4 janvier 2016, le présent article confie à l'un des présidents sortants de conseil régional – en l'espèce celui de la région dans laquelle se situe le chef-lieu provisoire de la nouvelle région – le soin de gérer, pendant cette période de trois jours, les affaires courantes ou présentant un caractère d'urgence de la nouvelle région.

La Commission adopte l'article 35 bis sans modification.

Article 36

Droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire

Le présent article modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales (CGCT), afin de préciser et renforcer les garanties accordées aux agents transférés – en particulier aux plus modestes d'entre eux – en matière de protection sociale complémentaire.

Issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'article L. 5111-7 du CGCT définit d'ores et déjà les garanties dont bénéficient les agents transférés en raison de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales

« I. — Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État.

« II. — Si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique. Il en est de même si le changement d'employeur résulte de la création d'un service unifié prévu à l'article L. 5111-1-1, d'un service mentionné au II de l'article L. 5211-4-1 ou d'un service commun prévu à l'article L. 5211-4-2 et si ce service compte au moins cinquante agents. Dans ce cas, la négociation se fait lors de la première constitution d'un service unifié ou d'un service commun entre les mêmes partenaires. »

Ainsi, dans tous les cas de changement d'employeur, les agents transférés conservent le bénéfice du **régime indemnitaire le plus favorable** ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis au titre du complément de rémunération avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il pose également le principe, sous la réserve que l'effectif de l'établissement d'accueil ou du service soit d'au moins cinquante agents, de l'ouverture d'une **négociation sur l'action sociale** au sein des comités techniques.

En revanche, l'article L. 5111-7 du CGCT ne prévoit aucune disposition particulière concernant la protection sociale complémentaire en cas de changement d'employeur.

La protection sociale complémentaire des agents des collectivités territoriales

Introduite dans le statut général par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, la protection sociale complémentaire a été adaptée, pour son financement, aux caractéristiques des employeurs territoriaux par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

L'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale définit aujourd’hui les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer, de manière facultative, à des contrats de protection sociale complémentaire pour leurs agents, dans le respect des règles de mise en concurrence et avec une procédure de labellisation des contrats satisfaisant aux critères de solidarité exigés par la loi.

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) avait expressément demandé, le 20 décembre 2012, que des dispositions spécifiques assurent le maintien des avantages de la protection sociale complémentaire au bénéfice des agents transférés. Alors que des amendements avaient été déposés et examinés en ce sens lors des débats de la loi précitée du 27 janvier 2014, le Gouvernement s’était alors engagé à étudier cette question dans le double souci d’éviter que :

- les agents transférés n’ait pas à supporter ni une rupture de leur couverture, ni une baisse ou une disparition de la participation dont ils bénéficient ;
- que le départ des agents transférés ne vienne pas déséquilibrer les conventions de participation.

Tel est l’objet du présent article, dont le 3^o du présent article complète l’article L. 5111-7 du CGCT par un I bis nouveau, lequel dispose que :

— les agents couverts par une convention de participation en conserveront le bénéfice jusqu'à son échéance⁽¹⁾, le nouvel employeur se substituant de plein droit au précédent pour la convention de participation et, le cas échéant, pour le contrat de protection sociale complémentaire conclus avec un organisme de santé et de prévoyance⁽²⁾. Ainsi, l’ancien employeur demeurera souscripteur pour ses agents, tandis que le nouvel employeur le sera pour les agents transférés ;

— la convention et, le cas échéant, le contrat seront exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties, qui pourront également convenir d’y mettre fin de manière anticipée, en vue de

(1) Les conventions étant conclues pour une durée de six ans en application du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.

(2) Mutuelles ou unions relevant du livre II du code de la mutualité, institutions de prévoyance relevant du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et entreprises d’assurance mentionnées à l’article L. 310-2 du code des assurances.

permettre à l'ancien comme au nouvel employeur d'harmoniser le régime des participations applicable à leurs agents respectifs ;

— la substitution de personne morale à la convention et, le cas échéant, au contrat, ne pourra entraîner **aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme de santé et de prévoyance** ;

— les agents recevant une participation de leur ancien employeur en conserveront le bénéfice, s'ils y ont intérêt, sur le modèle de la garantie de leurs droits en matière de régime indemnitaire en application du I de l'article L. 5111-7 du CGCT (*cf. supra*).

Le 2° du présent article complète l'article L. 3651-3 du CGCT pour rendre expressément applicable ces dispositions assurant le bénéfice de la protection sociale complémentaire en cas de changement d'employeur aux agents transférés dans le cadre de la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2015, de la métropole de Lyon.

De la même manière, le 1° du présent article modifie l'article L. 2113-5 du CGCT afin d'étendre le bénéfice de ces mêmes dispositions aux communes nouvelles.

*
* * *

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL1036 et CL1037 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 36 modifié.

TITRE V BIS DISPOSITIONS TENDANT À FACILITER LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 36 bis

(art. L. 3121-22 et L. 4132-21 du code général des collectivités territoriales)

Attributions pouvant être déléguées au président du conseil départemental régional lors de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante

Issu d'un amendement de M. Éric Doligé, adopté par le Sénat en séance publique, suivant l'avis favorable de sa commission des Lois comme du Gouvernement, le présent article modifiait initialement l'article L. 3121-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux attributions susceptibles d'être déléguées au président du conseil départemental.

En effet, le deuxième alinéa de l'article L. 3121-22 du code général des collectivités territoriales reconnaît à l'assemblée délibérante du département la faculté de déléguer à son président, lors de la première réunion suivant le renouvellement du conseil départemental, l'exercice de certaines de ses attributions en vertu des articles L. 3211-2⁽¹⁾, L. 3221-11⁽²⁾, L. 3221-12⁽³⁾ et L. 3221-12-1⁽⁴⁾.

En revanche, à l'occasion de la première réunion suivant le renouvellement du conseil départemental, l'assemblée délibérante ne peut déléguer au président de l'exécutif départemental la faculté d'ester en justice en application de l'article L. 3221-10-1 du CGCT, lequel dispose que le président du conseil départemental :

— « intente les actions au nom du département en vertu de la décision du conseil départemental et peut, sur l'avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre le département ;

— « peut, par délégation du conseil départemental, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom du département les actions en justice ou de défendre le département dans les actions intentées contre lui, dans les cas définis par le conseil départemental ».

Ne pouvant intervenir lors de la première réunion suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, cette délégation ne peut, en l'état actuel, être accordée qu'à la faveur d'une réunion ultérieure de ladite assemblée. Le présent article a pour objet de permettre à celle-ci, dès sa première réunion, d'accorder au président de l'exécutif départemental la faculté d'ester en justice au nom du département.

(1) Procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires ; réaliser des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil départemental ; arrêter et modifier l'affectation des propriétés de la collectivité utilisées par ses services publics ; fixer, dans les limites déterminées par l'assemblée délibérante, les tarifs des droits de voirie, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la collectivité qui n'ont pas un caractère fiscal ; décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ; accepter les indemnités de sinistre afférentes aux contrats d'assurance ; créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité ; accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ; décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 euros ; fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la collectivité à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ; fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ; attribuer ou de retirer les bourses entretenues sur les fonds départementaux ; prendre les décisions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire du département ; autoriser, au nom du département, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont il est membre.

(2) Préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants.

(3) Droits de préemption en application du code de l'urbanisme.

(4) Toute décision relative au fonds de solidarité pour le logement, notamment en matière d'aides, de prêts, de remises de dettes et d'abandons de créances.

Sur l'initiative de M. Alain Rousset, la Commission a adopté un amendement complétant l'article L. 4132-21 du CGCT, afin d'étendre au président du conseil régional cette faculté de se voir déléguer, dès la première réunion de l'assemblée délibérante suivant son renouvellement, la faculté d'ester en justice au nom de la région.

*
* * *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL436 de M. Alain Rousset.

Puis elle adopte l'article 36 bis modifié.

Article 36 ter

(art. 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer une commission administrative paritaire commune

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article complète l'article 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'une commission administrative paritaire commune à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

En l'absence d'affiliation obligatoire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à un centre de gestion, les organes délibérants concernés peuvent créer une commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de ses communes membres et de leurs établissements publics. Ces dispositions sont également applicables :

— à la métropole de Lyon, aux communes qui en sont membres et à leurs établissements publics ;

— aux collectivités et établissements publics volontairement affiliés à un centre de gestion et ayant confié à celui-ci le fonctionnement des commissions administratives paritaires.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL214 de Mme Marie-Anne Chapdelaine.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Le présent amendement vise à permettre l'établissement de commissions administratives paritaires communes lors de la mise en place de services communs dans un double objectif d'harmonisation des avancements de carrière et d'équité envers les agents.

M. le rapporteur. L'intention est louable, mais l'amendement reprend des règles qui s'appliquent déjà en droit commun aux commissions administratives paritaires. En outre, les mesures proposées risquent d'« écraser » certaines dispositions de l'article 36 bis au risque de poser des problèmes de coordination. Puisque cet amendement est déjà satisfait par le droit commun, nous vous demandons de le retirer.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte ensuite, successivement, les amendements rédactionnels CL1038, CL1039 et CL1040, présentés par le rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 36 ter modifié.

Article 36 quater

(art. 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer un comité technique paritaire commun

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté en séance publique par le Sénat suivant l'avis favorable de sa commission des Lois, le présent article modifie l'article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'un comité technique paritaire commun à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 offre la possibilité de créer un comité technique paritaire commun, à condition que l'effectif global concerné soit au moins égal à cinquante agents :

- entre une collectivité territoriale et un ou plusieurs établissements publics qui lui sont rattachés ;
- entre une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une métropole, une communauté urbaine et l'ensemble ou une partie des communes adhérentes à cette communauté ;
- entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui lui est rattaché ;
- entre un EPCI, le CIAS qui lui est rattaché et les communes adhérentes.

Le présent article étend le bénéfice de ces dispositions aux établissements publics des communes, permettant ainsi à l'avenir la création d'un comité technique commun, lorsque l'effectif global concerné est au moins égal à cinquante agents, entre un EPCI, le CIAS qui lui est rattaché, ses communes membres et leurs établissements publics – tels que les centres communaux d'action sociale et les caisses des écoles.

*
* *

La Commission examine les amendements identiques CL177 de Mme Estelle Grelier et CL647 de M. Michel Piron.

M. Yves Goasdoué. Il s'agit, dans le cadre de la mutualisation, de permettre la mise en commun d'un comité technique paritaire entre un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), sa communauté de rattachement et tout ou partie des communes membres de ce dernier.

M. Michel Piron. L'amendement CL647 est défendu.

M. le rapporteur. Ces amendements identiques « écraseraient » des dispositions au même alinéa de la loi du 26 janvier 1986. Il faudrait donc les récrire d'ici à l'examen en séance publique. Avis défavorable en l'état.

M. Michel Piron. Nous ne sommes pas des gens violents et nous n'avons pas l'intention d'« écraser » quelque disposition que ce soit. Tout comme M. Goasdoué, je retire mon amendement.

Les amendements identiques sont retirés.

La Commission adopte l'amendement de précision CL1046, présenté par le rapporteur.

Puis elle adopte l'article 36 quater modifié.

Article 36 quinquies (nouveau)
(art. L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales)

**Quorum pour la réunion des commissions compétentes
en matière de délégation de service public**

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à instituer une règle de quorum applicable aux réunions des commissions compétentes pour l'ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d'une délégation de service public.

Il correspond à la proposition n° 134 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales⁽¹⁾ ainsi qu'à l'article 14 de la proposition de loi⁽²⁾ issue de ce rapport.

Aux termes de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ces commissions, après décision sur le principe de la délégation, et l'accomplissement des formalités de publicité ainsi que le recueil d'offres, sont chargées d'ouvrir les plis contenant les offres, puis de se prononcer en donnant un avis⁽³⁾.

Une commission est composée (indépendamment des membres avec seule voix consultative⁽⁴⁾) :

— lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, de l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou de son représentant, président, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste, soit un total de six membres ;

— lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants, du maire ou de son représentant, président, et de trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste, soit un total de quatre membres.

Aucune disposition spécifique relative au quorum n'est prévue. Or comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, « cette absence de règle de quorum peut se révéler pénalisante face à la difficulté de réunir un nombre suffisant d'élus pour y siéger ».

Les règles de composition de cette commission, qui dépendent donc de la taille de la collectivité, conduisent à conférer, dans les petites communes, à l'effectif légal de la commission – au regard du nombre total de conseillers municipaux – un poids relatif plus important : plus la taille de la collectivité

(1) *Rapport au président de la République de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales* (juin 2011).

(2) *Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales*, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

(3) *Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre. Elle saisit ensuite l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat.*

(4) *À savoir, le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence ; un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.*

augmente, plus le ratio du nombre de membres de la commission rapporté au nombre de conseillers municipaux décroît.

Selon les données ainsi établies, pour les communes de moins de 100 habitants, 44 % des conseillers municipaux sont membres de la commission, 36 % pour celles de 100 à 499 habitants et 27 % pour celles de 500 à 1 499 habitants, les communes de moins de 1 500 habitants représentant **84 % des communes françaises**.

De manière à remédier aux difficultés engendrées par cette situation dans les petites communes notamment – en particulier en milieu rural –, le présent article prévoit une règle de quorum applicable aux réunions des commissions compétentes pour l'ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d'une délégation de service public.

À cet effet, il s'inspire de la disposition figurant aujourd'hui à l'article 25 du code des marchés publics s'agissant des commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales (ou des jurys de concours)⁽¹⁾, pour instituer, après le cinquième alinéa de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, la même règle sous la forme des deux alinéas suivants :

« Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents.

« Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée. Elle se réunit alors valablement sans condition de quorum ».

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL595 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Il s'agit du premier d'une série d'amendements qui devraient réunir un large consensus puisqu'ils ont déjà été examinés et votés en première lecture à l'occasion de la discussion de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, texte qui reprenait lui-même une proposition du rapport d'Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Le présent amendement fixe des règles de quorum pour la commission compétente en matière de délégation de service public afin qu'elles soient similaires aux règles applicables aux commissions d'appels d'offres.

(1) Règle selon laquelle le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents. En outre, si, après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée et peut se réunir valablement sans condition de quorum.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Si je comprends bien, il s'agit de dispositions que nous avons déjà adoptées dans un autre cadre.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. En effet, et, j'y insiste, monsieur le président, de façon très consensuelle lors de l'examen en séance.

M. le rapporteur. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Article 36 sexies (nouveau)

(art. L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales)

Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à simplifier les modalités de mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués.

Il correspond à la proposition n° 127 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'article 15 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾.

En application de l'article L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public⁽²⁾, doivent être mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception par voie d'affiche.

L'article L. 1411-14 du même code prévoit l'applicabilité de ce dispositif :

- aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus ;
- aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- aux syndicats mixtes qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

(2) À l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (à savoir divers documents dont la divulgation porterait atteinte à des intérêts de l'État).

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement (établissement public ou syndicat) ainsi que les mairies des communes membres de l'EPCI ou du syndicat mixte.

Si le principe de la mise à disposition correspond à une préoccupation de transparence bien légitime, l'exposé des motifs de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales – dont est issu le présent article – en a aussi relevé les limites : « les sollicitations des administrés sont toutefois rares et ces mises à dispositions du public portent sur des documents volumineux. Aussi, afin de réduire les coûts importants de reprographie et d'acheminement par voie postale, [il serait opportun que] ces documents [soient] désormais mis à disposition au seul siège de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte ».

C'est cette disposition qui est reprise par le présent article, lequel modifie l'article L. 1411-14 du CGCT afin de prévoir que, pour les établissements publics comme les syndicats mixtes, le lieu de mise à la disposition systématique du public sera exclusivement le siège de l'établissement – et non plus, pour les EPCI et les syndicats mixtes, les mairies des communes membres.

Pour ce qui concerne l'accès aux documents dans les mairies des communes membres d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, au principe d'une mise à disposition systématique est substitué un principe de communication sur demande.

À cet effet, l'article L. 1411-14 du CGCT est complété par un nouvel alinéa prévoyant que lorsqu'une telle demande de consultation est présentée en mairie, l'EPCI ou le syndicat transmet, sans délai, les documents à la commune concernée, qui les met alors à la disposition du demandeur – cette transmission pouvant se faire par voie électronique.

*
* * *

Elle en vient à l'amendement CL596 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Les EPCI et les syndicats mixtes doivent mettre à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués (DSP) au siège mais également dans les mairies des communes membres. Afin de réduire les coûts de reprographie, l'amendement prévoit que ces documents seraient mis à disposition au seul siège de l'EPCI ou du syndicat mixte.

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

Article 36 septies (nouveau)

(art. L. 2121-8, L. 2541-5, L. 3121-8 et L. 4132-6 du code général des collectivités territoriales)

Règlement intérieur des conseils

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à modifier le régime des délais dans lesquels les collectivités territoriales doivent adopter leur règlement intérieur, à la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante.

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, aux termes de l'article L. 3121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil départemental doit établir son règlement intérieur dans le mois suivant son renouvellement. L'article L. 4132-6 du même code prévoit une règle identique pour les conseils régionaux.

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2121-8 du CGCT fixe un délai de six mois après son installation pour l'établissement par le conseil municipal de son règlement intérieur. Mais l'adoption d'un règlement n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et en Moselle, l'article L. 2541-5 du même code impose au conseil municipal de chaque commune, quelle que soit la taille de celle-ci, d'élaborer un règlement intérieur, sans condition de délai.

Correspondant à la proposition n° 133 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification du droit et à l'article 13 de la proposition de la loi qui en est issue⁽¹⁾, le présent article fixe un délai d'établissement d'un nouveau règlement intérieur de respectivement :

— six mois après l'installation du conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus situées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (article L. 2541-5 du CGCT). Mais l'adoption d'un règlement n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants ;

— trois mois après le renouvellement de l'assemblée délibérante dans les départements et les régions (articles L. 3121- et L. 4132-6 du CGCT).

Quelle que soit la collectivité concernée, le présent article garantit le maintien en vigueur du précédent règlement intérieur dans l'attente de l'adoption d'un nouveau règlement.

*

* * *

Puis elle examine l'amendement CL594 de Mme Nathalie Appéré.

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le présent amendement vise à uniformiser les règles applicables aux différentes collectivités territoriales encadrant l'adoption de son règlement intérieur par l'assemblée délibérante notamment.

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

Article 36 octies (nouveau)

(art. L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales)

**Dématérialisation du recueil des actes administratifs
des collectivités territoriales**

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article a pour objet de définir les modalités de la dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales : si, en effet, cette dématérialisation constitue aujourd'hui une possibilité, seule la version écrite de ces actes fait foi⁽¹⁾. Il tend ainsi à mettre en œuvre la proposition n° 125 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales et l'article 5 de la proposition de loi qui en est issue⁽²⁾.

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, les articles L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que le dispositif des actes à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs – respectivement pour les délibérations et les arrêtés dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'ensemble des actes pris par les autorités départementales et l'ensemble des actes pris par les autorités régionales. Ils renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités de cette publication.

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dispose que les actes réglementaires sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ce recueil est mis à la disposition du public à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes, ainsi qu'à Paris, Marseille et Lyon, dans les mairies d'arrondissement. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition par affichage dans les lieux habituels de l'affichage officiel. La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

(1) Conformément à l'article 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, aux termes duquel « la publication ou l'affichage [des actes réglementaires des collectivités territoriales] peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique ».

(2) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

Pour les départements et les régions, les articles R. 3131-1 et R. 4141-1 du même code prévoient une périodicité au moins mensuelle et la mise à la disposition du public à l'hôtel du département ou de la région.

Comme il en va pour les actes communaux, il est précisé que le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage dans les lieux habituels de l'affichage officiel du département ; la diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

En pratique, ces règles induisent une lourdeur de gestion et des coûts importants pour les collectivités – M. Éric Doligé ayant rappelé dans son rapport que le recueil des actes administratifs d'une ville de 150 000 habitants correspond, sur une année, à un ensemble de 57 600 pages imprimées.

Déclinant le même dispositif dans chacun des quatre articles précités pour l'ensemble des actes réglementaires des collectivités territoriales⁽¹⁾, le texte du présent article prévoit la publication de ces actes à la fois « sur papier » et « dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique », de manière à consacrer la possibilité d'une publication numérique de ces actes dans des conditions qui fassent juridiquement foi.

Le dispositif précise que la version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite. Un exemplaire sous forme papier du recueil est également mis à disposition du public, afin de tenir compte de l'exigence de transparence et de l'absence d'accès à internet d'une partie des administrés.

*
* * *

Elle en vient à l'amendement CL586 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Il s'agit ici de faciliter la dématérialisation des recueils des actes administratifs des collectivités territoriales et de moderniser les procédures afin de mieux informer les citoyens.

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

(1) Articles L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales.

Article 36 nonies (nouveau)

(art. L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du code général des collectivités territoriales)

Transmission par le directeur départemental ou régional des finances publiques du compte de gestion au préfet

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article tend à ouvrir la possibilité aux directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques de transmettre par voie électronique au préfet les comptes de gestion, en l'absence de transmission de ces comptes par l'assemblée délibérante en annexe des délibérations qui les arrêtent. Cette mesure correspond à la proposition n° 257 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'article 9 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾.

Conformément au principe de portée générale de séparation des ordonnateurs et des comptables, chaque collectivité territoriale doit établir, au-delà d'un seul compte administratif – que l'on peut définir comme le compte établi en fin d'exercice par le président de l'assemblée délibérante afin de retracer les mouvements effectifs de dépenses et de recettes de la collectivité –, un compte de gestion : celui-ci est réalisé par le comptable public et a vocation à retracer les débits et les crédits de la collectivité⁽²⁾.

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

(2) Selon une définition présentée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur son site.

Le compte de gestion

« Avant le 1^{er} juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le trésorier établit un compte de gestion par budget voté (budget principal et budgets annexes). Le compte de gestion retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du compte administratif.

Il comporte :

- une balance générale de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité) ;
- le bilan comptable de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la collectivité ou de l'établissement local.

Le compte de gestion est également soumis au vote de l'assemblée délibérante qui peut constater ainsi la stricte concordance des deux documents (compte administratif et compte de gestion). Ce premier examen est suivi d'un second contrôle effectué par le juge des comptes. La reddition annuelle des comptes est une charge de fonction et une obligation d'ordre public.

Au vu des pièces justificatives, jointes en accompagnement du compte de gestion, le juge des comptes est à même d'apprécier la qualité de gestion du trésorier de la collectivité et peut, si des négligences sont constatées, engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci ».

Source : site Internet du ministère de l'Économie et des finances.

Chaque année, l'assemblée délibérante arrête le compte de gestion de l'exercice clos. À cet effet, ce compte lui est transmis par la direction générale des finances publiques, sous une forme dématérialisée (fichier au format « PDF »).

Mais l'assemblée délibérante, comme en avait pris acte le rapport de M. Éric Doligé, ne peut pas le retransmettre sous cette même forme au préfet appelé à examiner les comptes administratifs et les délibérations les approuvant, en vue du contrôle de légalité, non plus que pour assurer le caractère exécutoire de l'acte.

Dans un souci de simplification de cette procédure, le présent article tend, pour chacune des assemblées délibérantes, à prévoir expressément⁽¹⁾ qu'en l'absence de transmission des comptes de gestion par l'assemblée délibérante en annexe des délibérations qui les arrêtent, les comptes de gestion sont transmis directement par le directeur départemental ou régional des finances publiques au préfet, sur demande de ce dernier et par voie électronique. Cette évolution allègera les tâches de transmission des comptes de gestion dans le cadre du contrôle de légalité et simplifiera une approche transversale de la dématérialisation par les différents services de l'État tout en assurant une exhaustivité des transmissions.

(1) Pour les communes, départements et régions, respectivement aux articles L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du code général des collectivités territoriales.

*
* * *

Elle est saisie de l'amendement CL590 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous proposons que les comptes de gestion non transmis par les collectivités locales en annexe des délibérations arrêtant leurs comptes de gestion soient transmis au préfet sur sa demande du fait de la sélectivité des contrôles en matière de légalité.

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

Article 36 decies (nouveau)

(art. L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1du code général des collectivités territoriales)

Procédures de conclusion des accords-cadres

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article tend, conformément à la proposition n° 163 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'article 16 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾, à aligner la procédure applicable en matière de délégation de conclusion des accords-cadres dans les collectivités territoriales sur celle qui prévaut pour les marchés, dans un souci de simplification et d'harmonisation du droit.

1. La notion d'accords-cadres

Comme le rappellent les services du ministère de l'Économie et des finances⁽²⁾, inspirés de la technique française des marchés à bons de commande, les accords-cadres ont été consacrés, en droit de l'Union européenne, par les directives « marchés publics » du 31 mars 2004⁽³⁾ et, en droit interne, par le code des marchés publics de 2006.

L'article 1^{er} du code des marchés publics définit les accords-cadres comme des « contrats conclus entre [un] pouvoir adjudicateur (...) et des opérateurs économiques (...), ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées ».

Instrument de planification et de modernisation de la commande publique, l'accord-cadre peut avoir pour objet aussi bien des travaux, fournitures, services

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

(2) Sur le site Internet de ce ministère.

(3) Notamment la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

ou prestations intellectuelles que des marchés industriels. Il est particulièrement adapté aux achats répétitifs mais pour lesquels les quantités peuvent être difficiles à prévoir ou qui sont susceptibles de connaître des variations en fonction des évolutions technologiques, tels les achats de fournitures informatiques par exemple.

2. L'intervention respective de l'assemblée délibérante locale et de l'autorité exécutive en matière d'accords-cadres

La question de l'éventuelle délégation de pouvoir permanent en matière de marchés publics et d'accords-cadres est réglée de manière uniforme pour ces deux catégories de contrats en ce qui concerne la possibilité pour l'assemblée délibérante de déléguer à l'exécutif local le soin de « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Cette disposition est prévue au profit du maire par délégation du conseil municipal (article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales), du président du conseil départemental par délégation de ce conseil (article L. 3221-11 du même code) et du président du conseil régional par délégation de celui-ci (article L. 4231-8 du même code)⁽¹⁾.

Dans l'hypothèse où une telle délégation de portée générale – valable pour la durée du mandat de l'exécutif – n'a pas été accordée, la délibération de l'assemblée délibérante chargeant l'autorité exécutive de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché.

Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. Cela signifie qu'en pratique, après une délibération unique relative à un marché déterminé, l'autorité exécutive pourra procéder à la fois à l'engagement de la procédure de passation et à la conclusion d'un marché.

Cette mesure, qui résulte de l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales, est prévue à la fois pour les communes (article L. 2122-21-1 du code général des collectivités territoriales), pour les départements (article L. 3221-11-1 du même code) et pour les régions (article L. 4231-8-1 du même code).

Ce régime est cependant limité à la seule conclusion des marchés publics et ne concerne pas les accords-cadres : cette limitation est facteur de complexité,

(1) Depuis la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, cette possibilité n'est plus limitée, comme précédemment, aux seuls marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (le décret n° 2008-171 du 22 février 2008 avait fixé ce montant à 206 000 euros hors taxes).

car une nouvelle délibération est requise, s'agissant de ces derniers, après le déroulement de la procédure initiale⁽¹⁾. Aussi le présent article prévoit-il l'applicabilité de cette procédure instituée par l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée également aux accords-cadres.

*
* * *

Elle examine ensuite l'amendement CL597 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. L'amendement CL597 aligne le régime des accords-cadres sur celui des marchés publics.

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

Article 36 undecies (nouveau)

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales)

Suppression ou modification des régies comptables par l'exécutif

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à préciser l'étendue de la délégation consentie à l'exécutif dans les collectivités territoriales en matière de régies comptables.

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, les articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales donnent respectivement compétence au maire, au président du conseil départemental et au président du conseil régional pour créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité. Ce pouvoir est accordé par délégation de l'assemblée délibérante, pour la durée du mandat de chacune de ces autorités.

Conformément à une jurisprudence administrative constante⁽²⁾, une délégation de pouvoir s'entendant de manière stricte, en fonction des termes retenus par le législateur, seule la création des régies est donc prise en compte par le code général des collectivités territoriales – mais non leur modification ou suppression, qui ne peuvent donner lieu à délégation.

La proposition n° 264 du rapport de M. Éric Doligé recommandait de préciser la règle ainsi posée pour en étendre expressément la portée. Aussi le présent article, lequel reprend l'article 8 de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, complète-t-il les trois occurrences précitées du code général des collectivités territoriales pour prévoir que lesdites délégations porteront désormais non seulement sur la création des régies comptables, mais aussi sur leur modification ou leur suppression.

(1) Notamment pour le choix des titulaires des accords-cadres.

(2) Voir par exemple tribunal administratif de Nice, 7 novembre 1985, Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes.

*
* * *

Puis elle en vient à l'amendement CL589 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Cet amendement ajoute à la liste des pouvoirs pouvant être délégués au maire, au président de conseil départemental ou au président de conseil régional par leurs assemblées délibérantes non seulement la capacité de créer des régies comptable mais également celle de les modifier ou de les supprimer.

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

Article 36 duodecies (nouveau)

(art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales)

**Délégation des demandes de subvention au président de l'exécutif territorial
par le conseil municipal, départemental ou régional**

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à compléter la liste des pouvoirs que le conseil municipal, départemental ou régional peut respectivement déléguer soit au maire, soit au président du conseil départemental ou régional. Il s'inscrit dans la démarche déjà engagée par des précédentes lois de simplification du droit :

— l'article 100 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, pour ce qui concerne les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive ;

— l'article 79 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, pour le renouvellement de l'adhésion aux associations dont la commune est membre.

En l'espèce, le présent article vise à compléter, aux articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du CGCT, cette liste des pouvoirs pouvant faire l'objet d'une délégation par le conseil municipal, départemental ou régional au président de l'exécutif territorial, avec la possibilité de formuler une demande d'attribution de subvention.

En effet, l'absence d'une telle possibilité paraît aujourd'hui trop restrictive et freine parfois l'action au quotidien des collectivités territoriales, dans la mesure où de telles demandes sont liées au rythme des réunions des assemblées délibérantes.

Le dispositif proposé appelle les observations suivantes :

— il concerne les demandes de subventions à l'État ou à d'autres collectivités territoriales ;

— il est expressément précisé que ladite demande de subventions intervient dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante ;

— comme pour toute délégation, celle-ci vaut pour la durée du mandat du président de l'exécutif territorial, qui doit en outre rendre compte à l'assemblée délibérante de l'usage qu'il en fait.

*
* * *

Elle est saisie ensuite de l'amendement CL592 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Il s'agit d'élargir les pouvoirs pouvant être délégués par les assemblées délibérantes au maire, au président de conseil départemental ou au président de conseil régional, aux demandes d'attribution de subvention.

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

Article 36 terdecies (nouveau)

(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales)

Dématérialisation de la publication des actes administratifs

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article a pour objet de prévoir la dématérialisation de la publicité des actes administratifs, publicité qui a vocation à conditionner l'entrée en vigueur de ces actes.

Retenant les propositions n°s 126 et 128 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi que l'article 6 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾, il s'inscrit donc dans la démarche de dématérialisation engagée avec les articles 30, 30 bis et 36 octies du présent projet de loi. Les collectivités territoriales éprouve des difficultés pour satisfaire aujourd'hui aux obligations d'affichage, compte tenu à la fois de l'augmentation du nombre des actes et de l'accroissement de leur volume – tout en respectant l'objectif à caractère constitutionnel d'accessibilité du droit.

Le présent article prévoit donc, pour les actes de l'ensemble des collectivités territoriales, par une modification des articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales – pour ce qui concerne respectivement les actes des communes, des départements et des régions – l'alternative selon laquelle la publication ou l'affichage des actes pourra soit être assurée sur papier, soit prendre la forme d'une publication électronique, dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État.

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

Dans cette deuxième hypothèse, il est prévu, d'une part, que la formalité d'affichage des actes aura lieu, par extraits, à la mairie et, d'autre part, qu'un exemplaire papier des actes sera mis à la disposition du public. La version électronique sera également mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite. Ces dispositions sont destinées à garantir l'accessibilité du public aux décisions locales.

Ainsi, la publication concomitante sur papier et par voie électronique sera désormais possible, l'authenticité des deux versions étant également assurée. Cette dématérialisation n'aura cependant valeur d'affichage qu'à la condition qu'un exemplaire papier soit mis à disposition du public en mairie.

*
* * *

Elle en vient à l'amendement CL587 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous proposons que la publication des actes des communes réalisée sur papier le soit désormais sous forme électronique.

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

Article 36 quaterdecies (nouveau)

(art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales)

Rapport du maire sur le prix et la qualité du service d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à porter le délai dont dispose le maire pour présenter au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères de six à neuf mois ; en outre, il tend à prévoir que les indicateurs techniques et financiers contenus dans ce rapport seront reportés dans le système d'information de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Il correspond à la proposition n° 85 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'article 28 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾.

Actuellement, en application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, le maire doit présenter au conseil municipal⁽¹⁾ un rapport

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, des services d'assainissement municipaux ainsi que des services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.

Ce rapport, destiné notamment à l'information des usagers, est mis à la disposition du public. Il doit être présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Le maire y joint la note établie chaque année par l'Agence de l'eau ou l'Office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

L'article L. 2224-5 renvoie à un décret le soin de fixer plusieurs indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport : le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 et le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 ont fixé la liste de ces indicateurs⁽²⁾.

Le dispositif actuel pose en pratique certaines difficultés du fait des délais impartis pour la présentation du rapport par le maire. En effet, la fixation de l'échéance à six mois ne permet pas aux collectivités concernées d'intégrer à ce rapport les informations relatives aux comptes et à la qualité du service que le déléguétaire doit transmettre, en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le 1^{er} juin au plus tard. La Cour des comptes a dénoncé cette situation dans son rapport public annuel pour 2011⁽³⁾.

Aussi le 1^o du présent article tend-il à porter le délai de présentation du rapport au plus tard à une échéance de neuf mois suivant la clôture de l'exercice concerné.

Par ailleurs, en application du quatrième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'environnement, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) – établissement public de l'État à caractère administratif – a pour mission de « mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ».

(1) *Le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit procéder à la même présentation devant son assemblée délibérante.*

(2) *Ces indicateurs ont trait, par exemple, pour l'eau, aux éléments suivants : la caractérisation technique du service ; la tarification de l'eau et les recettes du service ; la performance du service ; le financement des investissements ; les actions de solidarité et de coopération décentralisée mises en œuvre.*

(3) *La Cour des comptes a relevé que « le délai d'un mois entre la transmission du rapport du déléguétaire et la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service à l'assemblée délibérante (du 1^{er} juin au 30 juin) est trop réduit pour permettre à la collectivité de contrôler effectivement le rapport. Dans la pratique, la transmission du document définitif est retardée de plus de trois mois. La Cour recommande donc que la date de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service soit reportée au 30 septembre, afin de permettre à l'autorité organisatrice d'expertiser convenablement les informations transmises par le déléguétaire ».*

Il assure notamment la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement. L'article L. 213-2 précité prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés, à leur demande, à la constitution de ce système d'information.

De manière à favoriser l'effectivité de la mise en œuvre de cette dernière disposition, s'inspirant du rapport de la Cour des comptes pour 2011 également⁽¹⁾, le 2° du présent article prévoit que le décret déterminant les conditions d'application du dispositif précisera non seulement les indicateurs techniques et financiers du rapport annuel à transmettre par voie électronique à l'ONEMA, mais définira également, en tenant compte de la taille des communes, les modalités d'application de cette transmission, laquelle sera en tout état de cause facultative pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 3 500 habitants. Le décret fixera l'entrée en vigueur de ce régime au plus tard au 31 décembre 2015.

*
* * *

Puis elle examine l'amendement CL599 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Cet amendement vise à donner plus de temps au maire pour présenter au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères pour y incorporer les éléments transmis par les délégataires. Le délai passerait de six à neuf mois. Cette disposition a également été recommandée par la Cour des comptes.

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

(1) *L'observation de la Cour des Comptes, dans son rapport public annuel pour 2011 également, portait sur le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), géré par l'ONEMA : « les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2020 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur ; les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données ». En conséquence, la Cour des Comptes formulait la recommandation suivante : « la base de données devrait, à défaut d'être exhaustive, être plus représentative de la diversité des services publics. La transmission des données pourrait être obligatoire pour les services les plus significatifs, et la base pourrait être complétée avec les données de services sélectionnés selon un échantillonnage national et territorial pertinent ».*

Article 36 quindecies (nouveau)

(art. L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales)

Déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article traduit la proposition n° 129 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi que l'article 17 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾, en simplifiant la procédure de déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle.

En l'état actuel du droit, conformément à l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public ainsi qu'installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste.

L'article L. 2243-2 du même code donne pouvoir au maire pour constater, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle, après qu'il a été procédé à l'identification de celle-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon.

À l'issue d'un délai de six mois, le maire, en application de l'article L. 2243-3 du code général des collectivités territoriales, constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public.

Le maire saisit alors le conseil municipal, lequel décide, s'il y a lieu, de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Le conseil municipal intervient donc *in fine* à deux reprises :

— d'une part, pour formuler la demande au maire d'engagement de la procédure ;

— d'autre part, pour prendre la décision finale, sur saisine du maire, de déclaration de la parcelle en état d'abandon manifeste puis, le cas échéant, d'expropriation.

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

Dans un souci de simplification de cette procédure, le présent article tend à supprimer la première intervention du conseil municipal, à savoir la formulation de la demande initiale, à l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales.

Votre rapporteur approuve cette mesure de simplification, dans la mesure où subsiste la seconde intervention : le présent article ne conduit dès lors pas à déresponsabiliser le conseil municipal en cette matière.

*
* * *

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL598 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Il est ici question de supprimer la délibération préalable nécessaire au déclenchement par le maire d'une procédure de déclaration d'abandon manifeste d'une parcelle : au lieu de deux délibérations, il n'y en aurait plus qu'une seule.

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

Article 36 sexdecies (nouveau)

(art. L. 3121-19-1 et L. 4132-18-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

Délais de transmission des rapports aux membres des commissions permanentes des assemblées délibérantes

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à établir un délai minimal de huit jours pour la transmission à leurs membres des rapports sur les affaires dont ont à connaître les commissions permanentes des conseils départementaux et régionaux. Il traduit ainsi la proposition n° 132 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi que l'article 12 de la proposition de loi qui en est issue⁽¹⁾,

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, aux termes de l'article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales, le président transmet aux conseillers départementaux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises. Ce rapport est adressé douze jours au moins avant la réunion du conseil général. Les rapports peuvent être mis à la disposition des conseillers qui le souhaitent par voie électronique, de manière sécurisée. En cas d'urgence, le délai de douze jours peut être abrégé par le président, sans pouvoir toutefois être inférieur à un jour franc. Aucune règle n'est en revanche prévue pour la transmission des rapports sur les affaires destinées à faire l'objet des délibérations de la commission

(1) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

permanente⁽¹⁾. L'article L. 4132-18 du même code prévoit un dispositif similaire pour les conseils régionaux.

Le présent article modifie les articles L. 3121-19-1 et L. 4132-18-1 du code général des collectivités territoriales, afin d'abaisser de douze à huit jours le délai exigé pour la transmission des rapports aux membres des commissions permanentes tant des conseils départementaux que des conseils régionaux.

*
* * *

Puis elle en vient à l'amendement CL593 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le présent amendement instaure un délai minimum pour la transmission des documents en amont des commissions permanentes sur le modèle de ce qui existe pour les assemblées délibérantes. Il s'agit d'assurer un bon fonctionnement de ces commissions et la bonne information de leurs membres. C'était là, également, une proposition du rapport Doligé.

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

Article 36 septdecies (nouveau)
(art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales)

**Clarification de la procédure de liquidation
des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à clarifier la procédure de dissolution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Il correspond à la proposition n° 261 du rapport établi par M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ainsi qu'à l'article 7 de la proposition de loi qui en est issue⁽²⁾.

En effet, les modifications apportées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales au régime de liquidation des EPCI, tel qu'il figure à l'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales, ont laissé ouvertes un certain nombre d'interrogations. Aussi le présent article tend-il à améliorer ce régime sur les points suivants.

(1) La commission permanente, émanation de chaque assemblée départementale, composée à la représentation proportionnelle des groupes politiques, a pour mission de statuer sur les affaires courantes du département.

(2) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2013, puis en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

Le 1° de cet article prévoit que la procédure de liquidation s'appliquera non seulement, comme aujourd'hui, lorsque celle-ci est demandée ou requise, mais aussi lorsqu'elle est effectuée de plein droit, par exemple dans l'hypothèse d'une réalisation totale de l'objet qui lui est dévolu.

Le a) du 2° dispose que, dans le cas où la trésorerie disponible de l'établissement ne suffirait pas à couvrir l'ensemble des charges liées à la dissolution, un budget de liquidation pourra être adopté par l'assemblée délibérative de l'EPCI.

Ce budget aura pour objet de déterminer la répartition entre les communes membres des contributions budgétaires. Un tel budget permettra au comptable de payer les dépenses pendantes et de recouvrer les recettes intervenant après l'arrêté de dessaisissement des compétences. Il favorisera ainsi la sécurisation du paiement de la dépense par les comptables publics durant la phase de liquidation face au risque de mise en débet par le juge des comptes. Ce budget constituera le dernier budget adopté par l'organe délibérant de la structure précédant l'arrêté de dissolution du préfet.

Ce budget de liquidation devra être adopté par l'assemblée délibérante en principe avant le 31 mars de l'année où l'établissement est liquidé – échéance reportée au 15 avril dans le cas des années de renouvellement des organes délibérants.

En l'absence d'une telle adoption dans les délais requis, le b) du 2° donne pouvoir au préfet pour régler le budget sur la base du projet élaboré par le liquidateur ainsi que pour le rendre exécutoire, sans avoir dans ce cas à saisir la chambre régionale des comptes – comme il en va en principe pour les budgets supplémentaires d'un même exercice en application de l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales.

Le c) du 2° précise qu'après l'arrêt des comptes par le préfet, le liquidateur établit, en lieu et place de l'organe délibérant de l'établissement, le compte administratif du dernier exercice de liquidation : sera ainsi réalisé un « **compte administratif de liquidation** » spécifique, pour le cas où la liquidation ne serait pas concomitante à l'adoption du compte administratif du dernier exercice d'activité de l'établissement.

Le 3° en tire la conséquence pour préciser que ce document sera pris en compte par le préfet – au-delà du compte administratif du dernier exercice d'activité – pour établir l'arrêté de dissolution de l'EPCI.

*
* * *

Elle examine ensuite l'amendement CL588 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. L'amendement vise à clarifier la procédure de dissolution d'un EPCI. La rédaction issue de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales laissait, en effet, quelques points en suspens.

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

Article 36 octodecies (nouveau)

(art. L. 221-2 du code de la route)

Dérogations pour la conduite d'un véhicule agricole ou forestier

Issu d'un amendement de Mme Nathalie Appéré, le présent article vise à étendre à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale la dérogation aujourd'hui accordée aux seuls employés municipaux et affouagistes⁽¹⁾, qui leur permet de conduire avec un permis de catégorie B des véhicules et appareils agricoles ou forestiers.

Dans le droit existant, l'article L. 221-2 du code de la route, s'il punit, de manière générale, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de conduire un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie de véhicule considéré, ménage, à la suite de l'adoption de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, certaines exceptions à ce principe⁽²⁾.

En particulier, le quatrième alinéa de cet article autorise les employés municipaux et les affouagistes à conduire les véhicules et appareils agricoles ou forestiers, attachés à une exploitation ou une entreprise agricole ou forestière, dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire de catégorie B⁽³⁾.

Le présent article vise à étendre, à l'article L. 221-2 du code de la route, le champ des bénéficiaires de ce dispositif, au-delà des employés municipaux et affouagistes, aux agents de la fonction publique territoriale, quel que soit leur statut.

(1) Ainsi sont dénommés les bénéficiaires de l'affouage (mode de jouissance des produits des forêts communales proposé par la commune ou la section de commune à ses habitants afin qu'ils bénéficient de bois de chauffage destiné à satisfaire leurs besoins domestiques, les quantités attribuées devant être en relation avec ces besoins).

(2) Ces différentes dérogations ont résulté de l'adoption d'amendements de M. Jean-Luc Warsmann ainsi que de M. Michel Raison et du rapporteur M. Étienne Blanc, lors de la discussion de la proposition de loi à l'Assemblée nationale.

(3) Il s'agit, en application de l'article R. 221-4 du code de la route, du permis prévu pour la conduite des véhicules « ayant un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes affectés au transport de personnes et comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ou affectés au transport de marchandises » ainsi que des véhicules assimilés.

*
* *

Enfin, elle est saisie de l'amendement CL591 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous souhaitons permettre à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, et pas seulement aux employés municipaux, de conduire des véhicules et appareils agricoles ou forestiers, dès lors que ces fonctionnaires sont titulaires d'un permis B.

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

M. Guillaume Larrivé. Maintenant que cette série d'excellents amendements ont été adoptés, je puis m'exprimer sans compromettre Mme Appéré pour la remercier d'appliquer les recommandations de l'excellent rapport qu'Éric Doligé avait remis au président Sarkozy à la fin de son quinquennat. Or, la majorité sénatoriale de l'époque l'avait rejeté. Je trouve donc formidable qu'après quatre ans d'efforts, grâce à Mme Appéré, les propositions d'Éric Doligé soient enfin satisfaites pour le bonheur des collectivités locales.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. À mon avis, si le rapport avait été commandé à Nathalie Appéré ou à Françoise Descamps-Crosnier, nous n'aurions pas mis quatre ans...

TITRE VI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 37 **Compensation financière des transferts de compétences**

Le présent article prévoit les règles de compensation financière des transferts de compétences entre collectivités territoriales prévues par le projet de loi.

1. Les règles encadrant la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Aujourd'hui, seule la compensation financière des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales est prévue par la jurisprudence et les dispositions constitutionnelles et législatives.

Le principe de compensation financière des transferts de compétences, posé par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a reçu une consécration constitutionnelle avec son insertion au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la

Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui dispose que « tout transfert entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Il en découle deux dispositifs : d'une part, la compensation des compétences transférées par l'État ; d'autre part, le financement des compétences créées ou étendues.

En application de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, la compensation financière des transferts de compétences est soumise au respect de cinq principes destinés à assurer la neutralité budgétaire desdits transferts sur le budget des collectivités territoriales bénéficiaires.

a. L'intégralité de la compensation

Les ressources transférées par l'État aux collectivités territoriales doivent être équivalentes aux dépenses, directes ou indirectes, effectuées par celui-ci au titre des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Chaque dépense fait l'objet d'une évaluation⁽¹⁾ sur une période prévue par la loi, variable selon le type de dépense :

– le droit à compensation pour les charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédent le transfert de compétences ;

– le droit à compensation pour les charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées au cours des dix dernières années précédant le transfert, sauf pour le domaine routier pour lequel la durée est établie à cinq ans.

b. La concomitance de la compensation au transfert

En d'autres termes, tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences s'accompagne du transfert concomitant des ressources nécessaires à leur exercice.

c. L'évolution de la compensation, variable selon la nature des ressources transférées

Les ressources transférées évoluent selon la dotation globale de fonctionnement (DGF).

(1) Article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, la dotation générale de décentralisation (DGD) évolue au même rythme que la DGF tandis que la fiscalité transférée tire son évolution du dynamisme propre aux impositions transférées.

En revanche, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) évoluent en fonction de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques⁽¹⁾.

Enfin, en cas de diminution des recettes fiscales transférées, il appartient à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert, en majorant le montant de la fiscalité transférée à due concurrence.

d. Le contrôle de la compensation, par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)

Formation restreinte du Comité des finances locales (CFL), la mission principale de la CCEC est le contrôle de la compensation financière allouée par l'État en contrepartie des transferts de compétences, en donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de cette compensation pour chacune des collectivités territoriales concernées⁽²⁾.

e. La conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution visent à privilégier les transferts de fiscalité aux dations budgétaires pour respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Pour assurer le respect de ces cinq principes, ont été mis en place **trois dispositifs**.

Le premier est le transfert d'impôts d'État⁽³⁾ qui, en vertu de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, doit représenter le mécanisme de compensation principal, destiné à respecter le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, selon lequel les ressources des collectivités territoriales doivent comporter une « part déterminante » de ressources propres⁽⁴⁾. Ainsi, les transferts de compétences résultant de la loi précitée du 13 août 2004 ont majoritairement été compensés aux régions métropolitaines sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et, pour les départements, sous forme de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et de TIPP. L'évolution des fractions de ces impôts nationaux

(1) Articles L. 3334-16 et L. 4332-3 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales.

est prévue chaque année en loi de finances afin d'ajuster aux dépenses transférées les produits transférés aux collectivités territoriales.

Le deuxième dispositif de compensation est la mise en œuvre d'un fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT). Lorsque le produit des impôts d'État transférés à un département est supérieur au montant des charges transférées, il est diminué au profit du fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT). Le montant de l'écrêtement est fixé chaque année par un arrêté interministériel. Les sommes ainsi prélevées sont ensuite réparties entre les départements dont le produit des ressources fiscales transférées ne couvre que partiellement le droit à compensation.

Enfin, le dernier dispositif de compensation est la dotation générale de décentralisation. La différence entre le montant des charges transférées aux collectivités territoriales et le produit de la fiscalité transférée et, le cas échéant, de la dotation du FCFT, est compensée par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (DGD).

S'agissant du financement des créations et des extensions de compétences, confiées directement aux collectivités territoriales sans avoir été exercées auparavant par l'État, il s'agit d'une nouveauté introduite par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Dans ce cadre, l'État ne procède qu'à une estimation, et non à une évaluation des dépenses comme dans le cadre d'un transfert. Ce régime apparaît donc moins protecteur que le régime des compétences transférées pour les collectivités territoriales. Toutefois, le pouvoir d'appréciation du législateur pour déterminer les ressources nécessaires à une création ou une extension de compétences ne doit pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration, si bien que la compensation budgétaire doit être suffisamment élevée.

2. Le dispositif initial prévu par le projet de loi

Le **I** du présent article rappelle les principes traditionnels encadrant le financement des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales selon les modalités décrites précédemment. La compensation financière des transferts de compétences devrait s'effectuer au « coût historique » d'exercice par l'État des compétences transférées. Le montant des droits à compensation serait évalué sur la base de moyennes actualisées consacrées par l'État, qui s'élèveraient à trois ans maximum pour les dépenses de fonctionnement et de cinq ans minimum pour celles d'investissement.

Le **II** dispose que la compensation financière de ces transferts de compétences s'opérerait, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans les conditions fixées par une loi de finances. Une garantie serait instituée en cas de baisse des compensations liée à une diminution des recettes fiscales.

Le **III** prévoit que le financement des opérations inscrites dans les contrats de plan État-régions pour la période 2007-2013 et relevant de compétences transférées est assuré par l'État et les collectivités territoriales en distinguant :

– les opérations engagées antérieurement à la promulgation de la présente loi : dans ce cas, les sommes versées par l'État sont déduites du montant annuel de la compensation financière pour le transfert de compétences ;

– les opérations engagées postérieurement à la promulgation de la présente loi et relevant d'une compétence transférée à une collectivité territoriale seraient financées par ces dernières.

Le **IV** prévoit que les compensations des extensions ou créations des compétences seraient soumises aux règles prévues par le droit commun.

Le **V** prévoit l'application des règles de droit commun relatives à la compensation des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales à la compensation des transferts de compétences entre les collectivités territoriales, en particulier entre les départements et les régions ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Serait mise en place une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, composée paritairement de quatre représentants du conseil général et de quatre représentants de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert de compétences. Elle serait présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente.

Elle serait consultée sur l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées ainsi que sur les modalités de compensation. Les charges transférées devraient être équivalentes aux dépenses consacrées par la collectivité départementale à la date du transfert, éventuellement diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Une majorité des deux tiers des membres de la commission fixerait les périodes de références et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département.

En cas de désaccord entre les membres de la commission locale, le droit à compensation des charges d'investissement serait égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes notamment, figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de dix ans précédant la date du transfert.

S'agissant des charges de fonctionnement, la compensation, en cas de désaccord entre les membres de la commission locale, serait égale à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de trois ans précédent le transfert de compétences.

Les charges transférées par le département à une autre collectivité territoriale seraient compensées par ce dernier, chaque année, par une dotation de compensation des charges transférées, qui constituerait une dépense obligatoire

pour le département. Le département continuerait à percevoir les compensations financières allouées par l'État en contrepartie des transferts antérieurs de ces compétences et des services afférents.

Le **VI** prévoit que le cadre du transfert des routes départementales aux régions, prévu par l'article 9 du présent projet de loi, s'accompagnerait de celui des services départementaux chargés de leur entretien, en particulier celui des parcs de l'équipement. Des règles particulières de compensation sont précisées. Le département continuerait à percevoir les compensations financières allouées par l'État en contrepartie du transfert des parcs.

Les régions seraient soumises aux mêmes obligations que les départements actuellement puisqu'elles ne pourraient pas effectuer de prestations pour le compte et à la demande des communes et de leurs groupements, en dehors des règles de mise en concurrence. La région se substituerait de plein droit au département pour poursuivre les contrats signés par ce dernier avec les communes ou leurs groupements, jusqu'à leur terme.

Le **VII** tend à définir des dispositions similaires en cas de transferts de compétences entre communes et régions que celles définies entre départements et régions, prévues au V.

Le **VIII** précise que les contrats conclus par les régions avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi se poursuivent jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion.

Le **IX** donnent la faculté aux départements de conserver leurs participations dans le capital d'établissements de crédit destinés à garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées.

Enfin, le **X** prévoit la gratuité des transferts des biens dans le cadre de la constitution des nouvelles régions. Est également organisée la continuité des actes juridiques entre les anciennes régions et la nouvelle région.

Il tend à définir les modalités de fonctionnement budgétaires pour la période précédent l'adoption, par la nouvelle région, de son budget. Les crédits ouverts au budget de l'exercice précédent des anciennes régions, les recettes et les dépenses de fonctionnement inscrits au budget de l'année précédente et les autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs sont la somme de ces crédits, recettes et dépenses de fonctionnement et autorisations de programme et d'engagement figurant dans les budgets correspondants des régions d'où est issue la nouvelle région.

3. Les modifications apportées par le Sénat

À l'occasion de l'examen du présent article par la commission des Lois du Sénat, cette dernière a adopté des amendements présentés par ses rapporteurs et M. Louis Nègre supprimant les dispositions prévoyant que les départements

continueraient de percevoir les compensations financières allouées par l'État en contrepartie des transferts antérieurs des compétences transférées à une autre collectivité territoriale ou un groupement, en cohérence avec son choix fait de supprimer la plupart des transferts initialement envisagés par le projet de loi.

En outre, à l'initiative de M. Christian Favier et des membres du groupe Communiste, républicain et citoyen du Sénat, elle a prévu qu'en cas de désaccord de la commission locale d'évaluation des charges et ressources transférées, d'abaisser de dix ans à cinq ans la période d'évaluation des charges d'investissement transférées, sur le modèle prévu en cas de transfert de l'État à une collectivité territoriale.

En séance publique, outre des amendements de coordination présentés par ses rapporteurs⁽¹⁾, le Sénat a adopté des amendements modifiant le dispositif du présent article à deux titres :

– en adoptant un amendement du Gouvernement, le Sénat a prévu d'adapter aux spécificités des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) transférés aux régions par l'article 12 *ter*, les modalités de compensation aux régions des dépenses concernées. En effet, selon l'exposé sommaire de l'amendement, « les recettes tirées de leurs activités s'élèvent à 96,7 millions d'euros et financent la moitié de leurs activités. La subvention pour charges de service public versée par l'État aux CREPS, soit 48,6 millions d'euros en 2013, ne représente que 50,26 % de leurs dépenses et a essentiellement pour objet de prendre en charge une part significative de leurs dépenses de personnels. C'est pourquoi cet amendement prévoit une « dérogation au principe de droit commun selon lequel les ressources attribuées en compensation des transferts de compétences sont équivalentes aux charges nettes transférées, c'est-à-dire après minoration du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts, que les compensations dues aux régions au titre du transfert du patrimoine immobilier des CREPS et des fonctions supports (équipement, fonctionnement courant, entretien général et technique, accueil, hébergement, restauration) correspondront aux charges brutes transférées et ne seront pas diminuées des ressources propres des CREPS résultant de leurs activités »⁽²⁾;

– à l'initiative de M. Jean-Louis Tourenne, il a adopté deux amendements contre l'avis du Gouvernement et des rapporteurs, instituant au profit des départements deux clauses de sauvegarde, afin de vérifier que la dotation de compensation qu'il serait amené à verser aux régions de contribuerait pas à dégrader leur taux d'autofinancement et prévoyant que la dotation de compensation des charges transférées fasse l'objet d'un réajustement annuel « sur la base de l'évolution des concours de l'État au département qui a la charge de

(1) *En particulier, un amendement tirant les conséquences de la suppression de l'article 9, relatif au transfert de la voirie départementale aux régions, sur les ouvriers des parcs et ateliers et sur les services des parcs de l'équipement.*

(2) *Exposé sommaire de l'amendement n° 1058.*

cette dotation », prenant ainsi en compte la baisse de la part des dotations de l’État prévue dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Ces dispositions sont ainsi en contradiction avec les principes rappelés plus haut, qui prévoient que la dotation doit servir à compenser les coûts liés au transfert d’une charge, et non les conséquences sur les recettes des collectivités concernées.

4. Les modifications apportées par votre commission des Lois

Votre commission des Lois a apporté cinq modifications au présent article :

– à l’initiative de votre rapporteur, elle a précisé **les modalités de compensation financière aux régions des dépenses liées à la gestion des centres de ressources, d’expertise et de performance sportive (CREPS)**, tirant les conséquences des modifications apportées à l’article 12 *ter* du présent projet (**II** du présent article) ;

– sur proposition de Mme Nathalie Appéré, votre Commission a rétabli **la durée de référence de dix ans (au lieu de cinq dans le texte du Sénat) servant à évaluer le coût historique des dépenses d’investissement supportées par les départements**, en l’absence d’accord de la commission locale d’évaluation des charges et ressources transférées (**V** du présent article) ;

– à l’initiative du Gouvernement, votre Commission a **supprimé les dispositions introduites au Sénat visant à plafonner la dotation de compensation que devront verser les départements aux collectivités territoriales bénéficiaires de transferts de compétences (V du présent article)** ;

– par cohérence avec le rétablissement de l’article 9, relatif au transfert de la voirie départementale aux régions, votre commission des Lois a **rétabli les dispositions prévoyant le transfert aux régions des ouvriers des parcs et ateliers (OPA)**, selon des modalités financières à fixer par voie conventionnelle (**VI** du présent article) ;

– à l’initiative de M. Alain Rousset, **ont été introduites des dispositions budgétaires transitoires applicables aux nouvelles régions résultant des regroupements opérés par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Afin de tenir compte des contraintes inhérentes à la mise en place de ces régions, à compter du 1^{er} janvier 2016, le **X** du présent article repousse au 31 mai 2016 – au lieu du 30 avril⁽¹⁾ – la date limite d’adoption du budget des nouvelles régions. Il permet également au président de la région, sur autorisation du conseil régional, d’engager, de liquider et de mandater des

(1) Article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

dépenses d'investissement dans la limite du tiers – au lieu du quart⁽¹⁾ – des crédits ouverts lors du budget de l'exercice précédent.

*
* * *

La Commission examine l'amendement CL505 de M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Cet amendement ne me paraît pas négligeable et, lui, relève vraiment du domaine de la loi parce que la victoire enfin remportée à l'instant est d'abord celle, hélas, de l'obligation de passer par le législatif alors qu'on pouvait imaginer, pour de telles dispositions, passer par le règlement.

Nous proposons une base de calcul plus fiable et qui élimine les variations trop importantes ; aussi souhaitons-nous que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la loi soit égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale, non pas de trois ans mais de cinq ans précédent le transfert de compétences.

M. le rapporteur. M. Piron propose de passer à cinq ans pour les dépenses de fonctionnement. La durée de trois ans n'a pas fait l'objet de débat au Sénat et avait été retenue déjà en 2004 et 2010. Je propose donc d'en rester là.

M. Michel Piron. Pensez-vous vraiment, monsieur le rapporteur, que le fait que cette durée n'ait pas fait l'objet d'un débat au Sénat est un argument suffisant ?

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements de conséquence CL1021 et CL1022, présentés par le rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL159 de M. Paul Molac.

Elle en vient à l'amendement CL437 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement vise à supprimer la référence à un transfert financier du département vers la collectivité bénéficiaire. L'évolution des compétences doit en effet être compensée par une réallocation de la fiscalité locale entre le département et la collectivité bénéficiaire, à due proportion, et non par une dotation budgétaire du département.

M. le rapporteur. De même que l'amendement précédent de M. Molac, celui-ci prend à rebours la méthode de calcul de compensation proposée par le texte. Avis défavorable.

(1) Par dérogation aux articles L. 1612-1 et L. 4312-6 du code général des collectivités territoriales.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL438 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement vise à préciser le rôle de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Ces évaluations doivent être transmises à la Commission consultative d'évaluation des charges, seule garante de l'équité.

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

Elle est saisie de l'amendement CL439 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Le présent amendement vise à définir les périodes de référence qui devront être retenues pour les travaux des commissions locales. En outre, s'agissant de la compensation des charges d'investissement, il convient de retenir dix ans comme période de référence.

M. le rapporteur. Ce n'est pas le fond qui pose ici problème mais la rédaction. Vous proposez en effet de prendre la date du 31 décembre 2014 comme point de départ alors qu'il faut en réalité, pour être tout à fait pertinent, prendre la date à laquelle la compétence est effectivement transférée. Nous examinerons plus tard un amendement de Mme Appéré qui permet d'éviter cet écueil et auquel je serai favorable.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL600 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Cet amendement vise précisément à rétablir la période de référence de cinq à dix ans afin de gommer les effets de pic qui sont légion en matière d'investissement.

M. Charles de Courson. Nous avons longuement discuté de cette idée en commission des Finances. Les investissements des départements sont décroissants. Aussi, sur dix ans, le montant transféré sera supérieur au montant de la dernière année. Vous allez donc ponctionner encore un peu plus l'excédent de fonctionnement – pour peu qu'il ne soit pas déjà réduit à néant. Je mets par conséquent en garde contre l'allongement de la période de référence. C'eût été une bonne idée dans un contexte de croissance ou de stabilité, mais force est de constater que nous n'y sommes pas.

Dans mon département, la baisse des investissements atteint 60 % sur les huit dernières années – tendance hélas assez représentative. Or en dix ans, j'y insiste, vous allez ponctionner encore des départements qui ne savent plus comment s'en tirer et dont les deux-tiers accuseront un déficit de fonctionnement l'année prochaine. Votre proposition n'est donc pas raisonnable.

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

Elle en vient à l'amendement CL441 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Le présent amendement prévoit que le droit à compensation soit validé par les ministres du Budget et de l'Intérieur après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, ce qui est d'autant plus nécessaire que les implications fiscales de ces transferts ne pourront être intégrées en loi de finances que par le Gouvernement.

M. le rapporteur. Les procédures permettant d'évaluer les compensations font déjà l'objet d'une publication par le préfet. Le dispositif en vigueur se trouverait alourdi par l'adoption de cet amendement, donc avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements CL204 de Mme Marie-Anne Chapdelaine et CL442 de M. Alain Rousset.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Il s'agit de compenser tout transfert de compétences du département vers la métropole à titre principal, par un transfert de fiscalité, seule garantie de ressources dynamiques et à titre complémentaire par le versement d'une dotation annuelle de compensation des charges.

Mme Colette Capdevielle. L'amendement CL442 est défendu.

M. le rapporteur. Ces propositions sont contraires aux procédures proposées par le Gouvernement. Avis défavorable à ces deux amendements.

La Commission rejette successivement ces deux amendements.

Elle en vient à l'amendement CL707 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Il s'agit de supprimer les dispositions votées par le Sénat qui visent à plafonner les dotations de compensation que devront verser les départements après le transfert de leurs compétences.

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

Elle examine l'amendement CL209 de Mme Marie-Anne Chapdelaine.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Je propose de supprimer le mécanisme actuel d'indexation des dotations de compensation entre les départements et les métropoles sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

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

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL708 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. De la même manière que tout à l'heure, il s'agit de coordonner des dispositions à la suite du transfert aux régions de la voirie départementale.

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

Elle en vient à l'amendement CL444 de M. Alain Rousset.

Mme Colette Capdevielle. Il est défendu.

M. le rapporteur. J'invite Mme Capdevielle à retirer son amendement. La rédaction en est en effet très floue puisqu'il est prévu que dans les nouvelles régions issues de la loi du 16 janvier 2015, les politiques régionales portant intervention directe ou indirecte auprès des personnes physiques ou morales extérieures à la collectivité régionale seront harmonisées au plus tard avant le 31 décembre 2020. Si l'idée d'éviter des contentieux liés à des ruptures d'égalité d'un territoire à l'autre est louable, outre le fait que la date de la fin 2020 peut apparaître bien lointaine, la rédaction mériterait d'être retravaillée pour éviter un certain nombre d'écueils.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL1102 de la commission des Finances.

Mme la rapporteure pour avis de la commission des Finances. Il s'agit de dispositions budgétaires transitoires en faveur des régions, compte tenu du regroupement qui aura lieu le 1^{er} janvier 2016.

M. le rapporteur. L'idée est louable, mais l'amendement CL445 de M. Rousset, qui a fait l'objet de discussions entre les services et des présidents de région, notamment le président de l'Association des régions de France, répond mieux à votre souhait.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL445 de M. Alain Rousset.

La commission adopte l'article 37 modifié.

Après l'article 37

La Commission est saisie de l'amendement CL601 de Mme Nathalie Appéré.

Mme Nathalie Appéré. Cet amendement vise à sécuriser le droit de suite pour que, nonobstant la perte de compétences liée à la suppression de la clause de compétence générale, les collectivités concernées puissent malgré tout assumer les obligations conclues dans des contrats préalables aux modifications et à l'entrée en vigueur de la loi.

M. le rapporteur. Sur le fond, l'objectif recherché est déjà satisfait mais mérite en effet d'être davantage sécurisé. Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites, y compris pour les contrats de droit public. Ainsi, une collectivité territoriale ne peut remettre en cause unilatéralement un engagement contractuel pris à l'égard d'une autre collectivité ou d'un groupement, sauf motif d'intérêt général strictement apprécié par la juridiction administrative.

Sur la forme, l'amendement ne peut être adopté en l'état et doit être retravaillé puisqu'il vise des accords conclus en application de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, alors que cet article ne prévoit formellement la conclusion d'aucun accord, rendant ainsi le présent amendement inopérant. Pour toutes ces raisons je demande le retrait de l'amendement.

L'amendement est retiré.

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

*

* * *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

AUDITIONS MENÉES PAR LE RAPPORTEUR

Association des régions de France (ARF) :

- M. Alain Rousset, député de la Gironde, président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'ARF
- M. Jérémy Pierre-Nadal, directeur de cabinet

Assemblée des départements de France (ADF) :

- M. Philippe Adnot, sénateur, président du conseil général de l'Aube
- M. Claude Haut, sénateur, président du conseil général du Vaucluse
- M. Jean-Christophe Beaudoin, directeur général de l'ADF

Table ronde « agglomérations »

Assemblée des communautés de France (AdCF) :

- M. Charles-Éric Lemaignan, président de la communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire, président de l'AdCF
- Mme Estelle Grelier, députée de la Seine-Maritime, vice-présidente de l'AdCF
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF

Association des communautés urbaines de France (ACUF) :

- M. Gérard Collomb, sénateur du Rhône, maire de Lyon, président de la métropole de Lyon, membre du bureau de l'ACUF
- Mme Johanna Rolland, maire de Nantes, présidente de Nantes Métropole, vice-présidente de l'ACUF
- M. Olivier Landel, délégué général de l'ACUF

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) :

- M. Franck Claeys, directeur Économie et finances territoriales de l'AMGVF

Table ronde « intercommunalités »

Association des petites villes de France (APVF) ⁽¹⁾:

— M. Pierre Jarlier, sénateur du Cantal, maire de Saint-Flour, premier vice-président délégué de l'APVF

— M. André Robert, délégué général de l'APVF

Association des Maires Ruraux de France (AMRF) :

— M. Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre, président de l'AMRF

Villes de France :

— Mme Caroline Cayeux, sénatrice de l'Oise, maire de Beauvais, présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis, présidente de Villes de France

Table ronde « métropole du Grand Paris »

— M. Patrick Devedjian, député des Hauts-de-Seine, président du conseil général des Hauts-de-Seine, président du syndicat mixte d'études « *Paris Métropole* »

— M. Daniel Guiraud, maire des Lilas, vice-président du syndicat mixte d'études « *Paris Métropole* »

— M. Stéphane Troussel, président du conseil général de la Seine-Saint-Denis

— M. Stéphane Beaudet, maire de Courcouronnes, président de l'association des Maires d'Ile-de-France

— M. Jean-Marc Nicolle, conseiller régional d'Île-de-France, délégué spécial du président Jean-Paul Huchon en charge du Grand Paris

Association nationale des élus de la montagne (ANEM) :

— Mme Marie-Noëlle Battistel, députée de l'Isère, secrétaire générale de l'ANEM

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) :

— M. Xavier Pintat, sénateur de la Gironde, président de la FNCCR

— M. Guy Hourcabié, conseiller général de la Nièvre, premier vice-président délégué de la FNCCR

— M. Pascal Sokoloff, directeur général de la FNCCR

— M. Gilles Quinquenel, vice-président du conseil général de la Manche, président de Manche Numérique, membre de la commission Mutualisation informatique et administrations de la FNCCR

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pôle Emploi :

— M. Jean Bassères, directeur général de Pôle Emploi

Conseil national de la fonction publique territoriale (CNFPT) :

— M. Vincent Potier, directeur général du CNFPT

Fédération nationale de centres de gestion (FNCDG) :

— M. Michel Hiriart, maire de Biriatou, président de la FNCDG

TABLES RONDES THÉMATIQUES

(organisées conjointement avec M. Carlos Da Silva, rapporteur du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral)

Table ronde « le point de vue du monde universitaire et intellectuel sur le projet de réforme territoriale »

- M. Gérard Marcou, professeur à l'école de droit, Université Paris-I – Panthéon-Sorbonne
- M. Martin Vanier, professeur en géographie et aménagement à l'Institut de géographie alpine, université Joseph-Fourier Grenoble-I
- M. Gérard-François Dumont, Professeur à l'Institut de Géographie, Université Paris-IV – Sorbonne
- M. Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS, membre du laboratoire CERSA (Centre d'études et de recherches de science administrative), université Paris-II Panthéon – Assas
- M. Laurent Chalard, docteur en géographie, membre du *European Centre for International Affairs*

Table ronde « le point de vue du monde de l'entreprise sur le projet de réforme territoriale »

- M. Jean-Patrick Farrugia, directeur de l'emploi et de la formation de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat⁽¹⁾
- M. Laurent Bazin, vice-président du Centre des jeunes dirigeants d'entreprise
- M. Pascal Allizard, président de la Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique (CNER)
- M. Yves Le Mouél, directeur général de la Fédération française des télécoms
- M. Jean-Claude Dupraz, président de la Fédération du bâtiment
- M. Daniel Prieur, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)
- M. Franck Lafaurie, délégué général de la Fédération française des très petites entreprises (FTPE)
- Mme Sylvie Marcé, présidente du Groupe des éditeurs scolaires, vice-présidente du Syndicat national de l'édition, présidente des Éditions Belin

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

— M. Denis Masseglia, président du Comité national olympique et sportif français
(CNOSF)

**CONTRIBUTIONS DES CONSEILS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET
ENVIRONNEMENTAUX RÉGIONAUX (CESER)
SOLICITÉES PAR LE RAPPORTEUR**

Assemblée des CESER de France :

- Courrier de M. François Berthelon, président du CESER de Bourgogne, président de l'Assemblée des CESER de France

CESER d'Auvergne :

- Courrier de M. Jean-Michel Reberry, président (30 janvier 2015)
- Note de M. Jean-Michel Reberry, président, et des autres membres du bureau, sur l'avenir des CESER (janvier 2015)

CESER de Bourgogne :

- Avis de M. François Berthelon, président, sur le projet de fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté (octobre 2014)
- Avis de M. Jean-Michel Brocherieux et M. Philippe Koenig : État des lieux et avenir de la politique des pays (février 2009)
- Avis de M. Alain Chandioux : Quelles ressources fiscales pour la région Bourgogne dans la perspective de l'acte III de la décentralisation ? (octobre 2013)

CESER de Bretagne :

- Rapport de M. Patrick Caré, Mme Marie-Martine Lips et Mme Marie-Pierre Sinou : Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne ! (novembre 2014)

CESER du Centre :

- Vœu sur la place des CESER dans la réforme territoriale (décembre 2014)
- Interventions des membres du CESER lors de la réunion commune conseil régional / CESER sur la réforme territoriale (15 octobre 2014)

CESER d'Île-de-France :

- Courrier de M. Jean-Louis Girodot, président (3 février 2015)
- Point étape sur la Métropole du grand Paris adopté par le bureau (janvier 2015)
- Projet de rapport d'étape sur la réforme territoriale (février 2015)

CESER du Limousin :

- Courrier de M. Jean-Pierre Limousin, président (27 janvier 2015)
- Propositions de M. Jean-Pierre Limousin, président (janvier 2015)

CESER de Midi-Pyrénées :

- Courrier de M. Jean-Louis Chauzy, président (26 janvier 2015)
- Avis voté en assemblée plénière le 16 décembre 2014 : La nouvelle organisation territoriale de la France : Quelle place pour la région ?
- La contribution de la section Prospective : Quelle nouvelle région....pour quel projet ? (29 septembre 2014)

CESER du Nord-Pas-de-Calais :

- Note de synthèse issue des travaux du groupe de travail animé par M. Bernard Grison et M. Jean- Marie Toulisse (décembre 2012)
- Cahier d'acteurs en contribution aux États généraux de la démocratie territoriale

CESER de Basse-Normandie et CESER de Haute Normandie :

- Rapport commun sur la fusion de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie. de Mme Jacqueline Saint-Yves et de M. Jean-Luc Leger (janvier 2015)

CESER des Pays de la Loire :

- Vœu adopté : La réforme territoriale doit être une nouvelle opportunité de développement pour les Pays de la Loire (juin 2014)
- Note de M. Albert Mahe, rapporteur général du budget : L'acte III de la décentralisation - réflexions pour une réforme territoriale (janvier 2013)

CESER de Poitou-Charentes :

- avis du bureau portant contribution au nouvel acte de décentralisation (janvier 2013)
- Saisine du conseil régional : Devenir de la région Poitou-Charentes (juillet 2014)

CESER de Provence-Alpes-Côte d'Azur :

- Avis d'étape de M. Gérard Bonnet, président (octobre 2014)

CESER de Rhône-Alpes :

— Courier de Mme Sybille Desclozeaux, présidente (30 janvier 2015)

AUTRES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE RAPPORTEUR

Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France)⁽¹⁾ :

- M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles

Association des chambres de commerce et d'industrie métropolitaines (ACCIM) :

- M. Pierre Goguet, président de l'ACCIM

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)⁽¹⁾ :

- Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS) :

- Mme Hélène-Sophie Mesnage, déléguée générale adjointe

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.