

Document
mis en distribution
le 23 février 2009



N° 1401

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2009.

PROPOSITION DE LOI

relative à la simplification de la carte des territoires,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Christian JACOB,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Près de vingt-cinq ans après avoir été engagée, la décentralisation n'est toujours pas achevée. Le citoyen s'en inquiète, l'élu local s'en plaint et le Parlement continue de voter des lois de transition.

Pendant deux siècles, l'organisation territoriale française est restée aussi simple que l'avait souhaité la Révolution.

Les circonscriptions de l'Ancien Régime composaient un habit d'arlequin administratif et le statut des communes variait selon les provinces et les contingences historiques : le pouvoir révolutionnaire imposa le même régime juridique à trente six mille communes et à cent départements.

Pour les héritiers des Lumières, simplifier la carte des territoires servait la raison en facilitant l'action publique et en rendant enfin intelligible l'espace politique. Jusqu'à la fin du vingtième siècle, ni les mouvements de va-et-vient du pouvoir entre le centre et la périphérie ni le développement des services publics n'ont vraiment affecté la simplicité élémentaire d'une administration organisée essentiellement autour de deux échelons : la commune et le département.

Depuis vingt-cinq ans, la décentralisation a renforcé considérablement le pouvoir des collectivités locales. L'importance de la vie politique locale se lit dans les élections municipales, cantonales et régionales, qui sont devenues des contrepoints aux élections nationales. Elle se lit aussi dans les transferts de compétences aux collectivités locales, qui ont pris le relais de l'État en matière de constructions scolaires ou de gestion du revenu minimum d'insertion par exemple.

Cependant, la décentralisation ne s'est pas seulement traduite par la substitution des collectivités locales aux structures déconcentrées. L'émergence de la région comme échelon

pertinent pour agir sur le tissu économique, et le développement de l'intercommunalité pour corriger l'émiettement communal ont bouleversé la carte des territoires. Ils l'ont indéniablement rendue plus complexe. Aux communes et aux départements, qui formaient le socle traditionnel de la démocratie locale, sont venues s'ajouter les régions et les intercommunalités, nouveaux lieux de pouvoir.

Il existe aujourd'hui 26 régions, 100 départements, 36 000 communes, 2 500 intercommunalités à fiscalité propre, 16 000 syndicats intercommunaux, 345 pays... Le millefeuille institutionnel empêche la population de comprendre qui décide quoi et qui prélève quoi au niveau local. Il démotive le citoyen et nuit au financement des investissements prioritaires.

Même sans révision constitutionnelle – c'est l'hypothèse qui a été retenue dans cette proposition de loi – il est possible d'agir aujourd'hui de manière ambitieuse et pragmatique pour simplifier la carte des territoires. Mais changer notre Constitution sera nécessaire, à terme, pour sortir de la période transitoire que connaît la France depuis le début de la décentralisation.

I. - Il est temps de mettre fin au millefeuille territorial.

A. Réduire le nombre de niveaux territoriaux.

Alors que l'État rationalise son organisation, comprime ses coûts et se recentre autour des préfectures de région, les collectivités locales donnent l'image d'un développement anarchique. Depuis 1996, la fonction publique territoriale a contribué à hauteur de 60 % à l'accroissement des effectifs des trois fonctions publiques alors qu'elle ne représente qu'un tiers du total des emplois publics. Sur les cinq dernières années, la hausse des dépenses des administrations publiques locales a représenté 30 % du glissement total de la dépense publique alors qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 20 % à cette dépense – les proportions étant inversées pour l'État.

L'existence de quatre niveaux de collectivités locales est en grande partie responsable de cette dérive. Elle explique aussi la lenteur de la prise de décision locale. Les comparaisons

internationales mettent en évidence qu'il s'agit d'une singularité française. Il est temps d'y mettre fin et de conduire à son terme le grand mouvement de réforme de la décentralisation.

Les territoires sur lesquels vivent les citoyens ont changé d'échelle ; l'administration décentralisée doit s'y adapter. Pour bien des investissements, la commune n'est plus le niveau adapté : il faut partout l'intégrer dans une intercommunalité dont les frontières correspondent à un vrai projet. Le département est souvent un cadre inapproprié, mais la région est encore perçue comme éloignée de la population : il faut l'en rapprocher.

La stratégie avancée par cette proposition de loi consiste à coupler les communes et leurs groupements d'une part, les régions et les départements de l'autre, les conseils généraux et régionaux devant à terme être fusionnés. Le nombre de niveaux décisionnels sera ainsi réduit, sans que soit remise en cause l'existence des communes et des départements. Le rapprochement se fera en jouant sur les structures politiques et non sur les services publics.

B. Doter les intercommunalités de territoires pertinents.

Le développement de l'intercommunalité depuis dix ans a été rapide. La formule souple et financièrement attractive retenue dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a porté ses fruits. Il existe aujourd'hui 2 500 intercommunalités à fiscalité propre regroupant plus de 33 000 communes où vivent 54 millions d'habitants. L'évolution est encore plus spectaculaire pour les établissements à taxe professionnelle unique : marginale en 1999, la taxe professionnelle unique représente désormais plus des deux tiers de la taxe professionnelle communale et est perçue par 1 200 établissements regroupant 16 000 communes et 42 millions d'habitants.

En négatif, cela signifie que 3 000 communes regroupant plus de six millions de personnes n'appartiennent toujours pas à une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes.

Trop souvent, le périmètre des intercommunalités n'est pas pertinent. 760 établissements publics de coopération intercommunale rassemblent moins de 5 000 habitants et 1 500 moins de 10 000 habitants. Les groupements de communes sont parfois des coquilles vides, qui ne possèdent ni compétences ni ressources fiscales véritables. Lorsque le pouvoir de décision leur a été transféré, le mode indirect de désignation de leurs assemblées et de leurs exécutifs concourt au déficit démocratique qui marque notre temps.

Le niveau intercommunal est aujourd'hui un échelon indispensable de l'action locale. Il faut le généraliser et rendre son périmètre plus pertinent. Les groupements de communes pourront ensuite être démocratisés et s'insérer harmonieusement dans le paysage des collectivités territoriales françaises.

C. Rapprocher les régions des citoyens et fusionner les conseils généraux et régionaux.

Le rapprochement puis la fusion des conseils régionaux et généraux contribuera à la maîtrise des dépenses publiques.

La réforme des structures politiques départementales et régionales se justifie aussi par l'évolution économique et institutionnelle. Alors que les dépenses ordonnées par les conseils généraux représentent plus de 56 milliards d'euros par an, celles ordonnées par les conseils régionaux dépassent à peine 20 milliards. Les départements n'ont pourtant pas la taille critique pour mettre en œuvre des politiques de développement local efficaces et faire face à la concurrence européenne. La priorité devrait être de privilégier l'investissement, moteur de la croissance, plutôt que les dépenses sociales destinées à en pallier l'absence.

Le chantier de la décentralisation ouvre une fenêtre inédite pour améliorer le mode d'élection des conseillers régionaux et, temporairement, des conseillers généraux.

Le canton est une circonscription électorale vieillissante et les écarts démographiques au sein d'un même département peuvent dépasser cinquante. Souvent, les conseillers généraux

ont perdu leur fonction traditionnelle d'intercesseurs et sont court-circuités par les présidents d'intercommunalités, qui soumettent directement leurs dossiers aux conseils généraux.

Le scrutin de liste régional, de son côté, n'assure pas un lien territorial suffisant entre les électeurs et les élus.

L'élection de conseillers territoriaux, se substituant aux conseillers régionaux et généraux, sur une base intercommunale permettra de rétablir ce lien. Elle contribuera au renforcement réciproque des échelons intercommunal et régional et elle associera ces deux niveaux sur le plan symbolique.

II. - Le scénario proposé se décline en deux temps.

A. Les contraintes constitutionnelles et de calendrier invitent à séquencer la réforme.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et ses textes d'application ont modifié en profondeur le droit des collectivités territoriales. Leurs conséquences n'ont pas encore été entièrement absorbées. La réforme proposée part de l'hypothèse qu'il n'y aura pas de révision constitutionnelle avant la prochaine élection présidentielle.

Elle respecte donc les normes constitutionnelles existantes. Deux contraintes ressortent. Les collectivités territoriales mentionnées par la Constitution ne peuvent ni être supprimées par une loi ordinaire ni être vidées de leurs compétences ni être mises sous la tutelle d'une autre collectivité. Le 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel a rappelé que l'autorité territoriale gère librement son personnel, ce qui limite les possibilités de rapprochement des conseils généraux et régionaux. Les collectivités doivent par ailleurs être dirigées par des organes désignés au moyen d'une élection politique. Le 7 juillet 1987, le Conseil constitutionnel a jugé que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale doit être élu sur des bases essentiellement démographiques. Cette règle devra être prise en compte dans la réforme des modes de scrutin locaux.

Le séquençage proposé doit par ailleurs respecter un certain nombre de contraintes de calendrier. Le regroupement inter-

communal doit être achevé avant que les intercommunalités puissent servir de base aux élections au conseil régional et que les délégués intercommunaux puissent être désignés démocratiquement. Un système transitoire, facilitant la transition, doit être mis en place pour remplacer les élections régionales de 2010 et cantonales de 2011.

Ces contraintes conduisent à proposer une simplification de la carte des territoires en deux temps : par une loi ordinaire avant 2011 et par une loi constitutionnelle après 2012.

B. Une loi ordinaire est adoptée en 2009, prévoyant :

1) L'achèvement du regroupement intercommunal au 1^{er} janvier 2011.

Il peut se faire à droit constitutionnel constant et doit se faire rapidement car il est temps de sortir de la période transitoire qui a débuté avec le premier acte de la décentralisation, il y a plus d'un quart de siècle.

a) Toutes les communes devront adhérer avant le 1^{er} janvier 2011 à une intercommunalité à fiscalité propre dont le périmètre coïncidera avec un bassin de vie.

L'obligation est faite à toutes les communes françaises d'adhérer avant le 1^{er} janvier 2011 à l'une des trois catégories de groupements à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté d'agglomération, ou communauté de communes). Cela permettra d'achever à cette date le maillage du territoire par des groupements de communes bien intégrés. Un peu plus de trois mille communes sont concernées. Paris, qui est déjà une commune et un département, ne sera pas soumis à cette obligation.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette obligation, le préfet élaborera un schéma directeur de l'intercommunalité, en prenant pour référence la carte des bassins de vie actualisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'objectif est que l'ensemble des communes adhère à une intercommunalité et que plusieurs intercommunalités existant sur un même bassin de vie se regroupent. De manière à

parvenir à un projet partagé, le préfet consultera les conseils régionaux et généraux, les conseils communautaires, ainsi que les conseils municipaux des communes qui ne sont pas encore membres d'une intercommunalité.

L'INSEE identifie un peu moins de 2 000 bassins de vie. Faire correspondre les intercommunalités aux bassins de vie supposera donc presque toujours de dépasser le seuil de 10 000 habitants. Mais il paraît préférable de faire référence dans la loi aux bassins de vie plutôt que d'instaurer un seuil contraignant, de manière à donner aux préfets une marge de manœuvre pour prendre en compte la diversité locale et établir des territoires réellement pertinents.

b) La taxe professionnelle unique sera généralisée afin de donner aux intercommunalités des moyens d'action.

Le Gouvernement s'est engagé à attendre la fin de la recomposition de la carte territoriale pour entreprendre une réforme de la fiscalité locale. Cette sage décision n'empêche pas que soit généralisée la taxe professionnelle unique, qui représente déjà plus des deux tiers du produit total de la taxe professionnelle.

Le passage de tous les établissements publics de coopération intercommunale au régime de la taxe professionnelle unique sera rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2011. Trois communautés urbaines et 1 356 communautés de communes – qui continuent de ne prélever que la taxe d'habitation, les taxes foncières et éventuellement la taxe professionnelle de zone – sont concernées. Cela donnera aux groupements de communes des moyens de financer les investissements lourds, notamment les infrastructures découlant des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.

La généralisation de la taxe professionnelle unique permet par ailleurs d'accroître l'effectivité du principe de spécialisation de l'impôt. Aux intercommunalités la taxe professionnelle ; aux communes la taxe d'habitation et les taxes foncières, les groupements de communes conservant la possibilité de prélever ces impôts de manière additionnelle afin d'équilibrer leur budget.

La péréquation rendue possible par la taxe professionnelle unique conduit à remettre en cause l'existence des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle qui, au demeurant, remplissent assez mal leur rôle. Il est préférable de financer des projets intercommunaux structurants plutôt que de saupoudrer ces fonds sur des projets communaux, comme c'est le cas actuellement. Ces fonds seront supprimés progressivement d'ici 2011. Le mécanisme de compensation aéroportuaire sera toutefois maintenu provisoirement en raison de sa spécificité.

2) Le rapprochement des conseils généraux et régionaux.

Si le regroupement intercommunal peut être achevé à droit constitutionnel constant, il n'en va pas de même pour la fusion des conseils généraux et régionaux. Il ne peut être question dans un premier temps que de rapprochement. Mais celui-ci peut être ambitieux, et ce d'autant plus que le regroupement intercommunal est en mesure de lui apporter un surcroît de légitimité. La réforme de l'organisation territoriale française doit être appréhendée comme un tout.

Les solutions retenues jusqu'à présent pour renforcer les régions ont consisté à renforcer leurs compétences. Des mesures d'apparence plus techniques, rapprochant les structures politiques et encourageant la mutualisation des moyens humains entre les deux échelons de collectivités, sont susceptibles de produire des effets plus profonds et de se conforter l'une l'autre. Afin de donner un ancrage territorial aux membres des conseils généraux et régionaux, ceux-ci seront des représentants des intercommunalités.

a) Les conseillers généraux et régionaux seront remplacés par des conseillers territoriaux qui siègeront dans les deux assemblées.

Des conseillers territoriaux se substitueront aux conseillers généraux et régionaux, et siègeront dans les deux assemblées. Les élections cantonales et régionales seront donc fusionnées.

La durée des mandats de ces conseillers est déjà la même : six ans. Reste à harmoniser le mode de renouvellement des conseils en synchronisant les deux scrutins et en supprimant le

renouvellement par moitié des conseils généraux. Les élections régionales prévues en 2010 seront reportées à 2011.

Cette réforme contribuera à alléger le calendrier électoral, devenu au fil du temps très chargé. Aux élections, au suffrage direct, municipales, cantonales et législatives prévues en 1958 sont venues s'ajouter l'élection du Président de la République, celle des conseillers régionaux et des parlementaires européens. La pression électorale qui en résulte exerce un effet démotivant sur la participation des citoyens.

Surtout, l'élection de conseillers territoriaux promet d'être un dispositif efficace pour rapprocher les instances politiques dirigeantes des conseils généraux et régionaux et harmoniser leurs actions.

b) Les conseillers territoriaux seront élus dans le cadre intercommunal et disposeront de droits de vote qui varieront avec la population qu'ils représentent.

Trois options sont envisageables.

La première serait de rapprocher la carte des cantons et la carte intercommunale. Cette solution, simple à mettre en œuvre, conduirait à élire plusieurs conseillers territoriaux dans les grandes intercommunalités et un seul pour plusieurs intercommunalités de petite taille, en raison des contraintes constitutionnelles de représentativité démographique des circonscriptions électorales.

La seconde solution consisterait à élire dans chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre un conseiller territorial par tranche de 10 000 habitants. Elle présenterait l'inconvénient de faire coexister un scrutin uninominal dans les petites communes avec un scrutin plurinominal dans les grandes. Elle conduirait par ailleurs à des assemblées très nombreuses dans les régions les plus peuplées, toujours en raison des contraintes constitutionnelles.

La troisième solution est celle qui a été retenue. Chaque intercommunalité élira un représentant pourvu de droits de vote proportionnels à sa population.

Si le système des droits de vote apparaît novateur dans le droit public français, il est répandu en droit privé, pour les décisions des assemblées générales de copropriétaires par exemple, ou dans le droit international public, pour les décisions du conseil des ministres de l'Union européenne ou du Fonds monétaire international.

Pour les élections de 2011, les conseillers territoriaux seront élus au suffrage universel direct avec scrutin uninominal majoritaire à deux tours, selon des modalités analogues aux élections cantonales actuelles.

Les décisions des conseils généraux et régionaux ne seront plus prises à la majorité de leurs membres mais à la majorité des droits de vote.

Pour les règles de limitation des cumuls, le mandat de conseiller territorial se substituera aux mandats de conseillers régional et général. L'interdiction de présider deux exécutifs locaux sera en revanche maintenue.

La taille des conseils régionaux et surtout généraux s'en trouvera sensiblement modifiée. Le nombre total de mandats devrait être sensiblement réduit. Dans certains départements peu peuplés, le conseil général comprendra un très faible nombre de conseillers. Il est prévu que, lorsqu'elle comptera moins de vingt membres, l'assemblée plénière pourra se substituer à la commission permanente et au bureau.

L'impact sur le collège électoral des élections sénatoriales sera en revanche marginal : les députés, conseillers généraux et régionaux représentent en effet moins de 5 % des grands électeurs.

Enfin, il existe une difficulté liée à l'existence d'intercommunalités «à cheval» sur plusieurs départements. 63 établissements sont dans ce cas, dont 26 dont les communes membres appartiennent à deux régions différentes. Afin de respecter les normes constitutionnelles, chaque groupe de communes du même département élira un conseiller territorial.

Le Gouvernement adaptera par ordonnance les dispositions relatives à l'élection des conseillers territoriaux d'une part à l'Ile-de-France afin de prendre en compte le cas particulier de Paris, d'autre part à la Corse et à l'outre-mer.

c) La mutualisation des moyens administratifs des conseils généraux et régionaux sera encouragée.

Sur la base de la fusion des instances politiques des départements et des régions, des mesures inciteront ces niveaux de collectivités à mutualiser leurs moyens, sur le modèle des rapprochements réussis entre les personnels des intercommunalités et des communes centre, par exemple à Strasbourg. Une partie des fonctions supports et des fonctions d'analyse pourront ainsi être regroupées.

3) D'autres réformes pourront être menées en parallèle.

Les dispositions proposées sont tout à fait compatibles avec d'autres réformes :

a) La limitation des financements croisés.

Les délais de prise de décision au niveau local sont trop longs. Ils tiennent pour une grande part à l'entremêlement des financements publics et à la nécessité d'obtenir l'accord de plusieurs niveaux de collectivité avant qu'un projet puisse être mis en œuvre. Il faudra toutefois veiller à ne pas amputer les moyens permettant aux petites communes de financer leurs projets.

b) La répartition des compétences par blocs.

On pourra aller dans cette voie comme cela a été fait en matière de construction scolaire ou en matière sociale. Il ne faut toutefois pas trop attendre de cette méthode, comme l'a montré, par exemple, la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, qui a rationalisé les attributions de chaque niveau en matière de tourisme sans résultats probants.

C. Une révision constitutionnelle est proposée pour l'après 2012.

1) Les conseils intercommunaux seront démocratisés.

Une fois le regroupement intercommunal achevé et le périmètre des groupements de communes stabilisé, les intercommunalités pourront devenir des collectivités territoriales de plein exercice et être inscrites dans la Constitution. Il n'est en revanche pas question de supprimer les communes, qui garantissent le lien de proximité entre les citoyens et l'État.

Les intercommunalités seront dirigées par des conseils élus, sur le modèle du système en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. En toute logique, cette évolution devra intervenir avant les élections municipales de 2014. L'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants évoluera pour être compatible avec un système de désignation conjoint des conseillers municipaux et communautaires.

Cette réforme sera l'occasion d'introduire des règles de parité, à la fois pour les plus petites communes et pour les intercommunalités.

Le périmètre des régions et celui des intercommunalités pourront être harmonisés, afin d'éviter le maintien du dispositif transitoire prévu pour les groupements de communes dont les communes membres appartiennent à deux départements.

2) Les conseils généraux et régionaux seront fusionnés.

Les conseils généraux seront supprimés. Les compétences qu'ils exercent seront transférées aux intercommunalités et aux conseils régionaux, selon des modalités qui pourront varier selon les situations locales.

Comme dans le cas du transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, les moyens humains, matériels et financiers employés pour l'exercice des compétences seront eux aussi transférés.

Des sections départementales pourront être constituées dans les conseils régionaux, rassemblant les conseillers territoriaux d'un même département. Ils pourront être dotés de compétences spécifiques.

Il sera alors logique que l'État poursuive la réorganisation de ses services déconcentrés en s'alignant sur la nouvelle carte des pouvoirs locaux afin de mieux accompagner l'action des collectivités locales.

CALENDRIER DE LA RÉFORME 2009	
- élaboration du schéma directeur de la coopération intercommunale	
- adoption de la loi généralisant les intercommunalités et rapprochant les conseils généraux et régionaux	
2010	
- mise en œuvre du schéma de coopération intercommunale	
- report des élections régionales à 2011	
2011	
- achèvement du regroupement intercommunal	
- élection des conseillers territoriaux, siégeant dans les conseils régionaux et généraux	
2012	
- élection présidentielle	
- réforme constitutionnelle démocratisant les intercommunalités et supprimant les conseils généraux	
2014	
- élection conjointe des conseillers communaux et communautaires	
2017	
- renouvellement des conseillers territoriaux ; suppression des conseils généraux	

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

ACHÈVEMENT DU REGROUPEMENT INTERCOMMUNAL

Article 1^{er}

- ① I. – L'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « À compter du 1^{er} janvier 2011, les communes ont l'obligation de faire partie d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle. »
- ③ II. – La commune de Paris n'est pas soumise à l'obligation prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 5210-2 du code général des collectivités territoriales.

Article 2

- ① I. – L'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5210-1.* – La coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets de développement partagés au sein de périmètres de solidarité et sur la nécessité de mutualiser leurs ressources et leurs compétences afin d'améliorer l'impact des actions qu'elles mènent. Le représentant de l'État dans la région veille à cet équilibre en élaborant le schéma directeur de la coopération intercommunale. Le représentant de l'État dans le département le met en œuvre. »
- ③ II. – Après l'article L. 5210-4 du même code, il est inséré dans le code général des collectivités territoriales un article L. 5210-5 ainsi rédigé :

- ④ « Dans chaque région, le représentant de l'État établit un schéma directeur de la coopération intercommunale. Ce schéma est arrêté après consultation des régions, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et des communes n'appartenant pas à un tel établissement.
- ⑤ « Le schéma directeur de la coopération intercommunale s'appuie sur la carte des bassins de vie. Il prévoit l'intégration de toutes les communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il peut prévoir la fusion des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre établis sur un même bassin de vie et la modification éventuelle du périmètre des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre afin que leur territoire corresponde à un bassin de vie. »
- ⑥ III. – Les articles L. 5215-40-1 et L. 5216-10 du même code sont ainsi modifiés :
- ⑦ 1° Au premier alinéa, les mots : « Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, » et la dernière phrase sont supprimés ;
- ⑧ 2° le dernier alinéa est supprimé.
- ⑨ IV. – Après l'article L. 5214-29 du même code, il est inséré un article L. 5214-30 ainsi rédigé :
- ⑩ « *Art. L. 5214-30.* – Le périmètre des communautés de communes peut être étendu aux communes dont l'inclusion dans le périmètre communautaire est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement de la communauté de commune.
- ⑪ « Le projet d'extension du périmètre communautaire est arrêté par le représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés lorsque le périmètre projeté s'étend au-delà d'un seul

département, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Le périmètre peut être étendu après accord du conseil de la communauté de communes ainsi que des deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre et représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante. À défaut de délibération dans le délai de trois mois à compter de la notification du projet d'extension du périmètre, l'accord est réputé donné.

- ⑫ « L'extension du périmètre communautaire est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements. Cet arrêté vaut retrait des communes auxquelles le périmètre est étendu des établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres. Dans le cas particulier de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, le retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5216-7.
- ⑬ « L'extension du périmètre entraîne une nouvelle répartition des sièges au conseil de la communauté de communes conformément à l'article L. 5214-7. Elle entraîne l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées, ainsi que des droits et obligations attachés à ces biens, équipements et services à la date du transfert, des dispositions prévues au II de l'article L. 5211-18. »
- ⑭ V. – Les troisième et quatrième phrases du cinquième alinéa du I de l'article L. 5211-41-3 du même code sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :
- ⑮ « Le retrait des communes appartenant déjà à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'effectue selon la procédure prévue à l'article L. 5211-19 et, le

cas échéant, selon les modalités prévues à l'article 1638 *quinquies* du code général des impôts. »

Article 3

À compter du 1^{er} janvier 2011, les communautés urbaines et les communautés de communes sont soumises de droit à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

Article 4

- ① I. – À compter du 1^{er} janvier 2010, au IV *bis* de l'article 1648 A du code général des impôts, les mots : « 20 % au moins et 40 % », « deux tiers au moins, trois quarts », « 30 % au moins et 60 % » sont remplacés par les mots : « 50 % au moins, trois quarts au plus ». Au *a* du V *quater* du même article, les mots « respectivement à 25 % et 30 % » sont remplacés par les mots : « à 45 % ».
- ② II. – À compter du 1^{er} janvier 2011, les communes appartenant à une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou un syndicat d'agglomération nouvelle ne sont plus soumises aux dispositions de l'article 1648 A du même code.
- ③ III. – À compter du 1^{er} janvier 2011, le 1^o du II de l'article 1648 AC du même code général des impôts est ainsi rédigé :
- ④ « 1^o un prélèvement égal à 40 % du prélèvement ou de l'écrêtement qui aurait été effectué en application de l'article 1648 A du code général des impôts si la commune y avait été soumise, pour les communes comprises dans les limites territoriales des aéroports Paris Charles-de-Gaulle et Paris Orly. »

Article 5

- ① I. – À compter du 1^{er} janvier 2012, les articles L. 5214-28, L. 5214-29, L. 5215-42 et L. 5216-9 du code général des collectivités territoriales sont abrogés.

- ② II. – 1. L'article L. 5214-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 5214-4.* – La communauté de communes est formée sans limitation de durée. »
- ④ 2. Le 1 s'applique aux communautés de communes existant à la date de promulgation de la présente loi.
- ⑤ III. – À l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, les mots : « d'une communauté urbaine » sont remplacés par les mots : « d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ». Le quatrième alinéa du même article est supprimé.
- ⑥ IV. – Après l'article L. 5216-10 du même code, il est inséré un article L. 5216-11 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 5216-11.* – Les dispositions de l'article L. 5214-26 s'appliquent aux communautés d'agglomération. »
- ⑧ V. – Après l'article L. 5215-40-1 du même code, il est inséré un article L. 5215-40-2 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 5215-40-2.* – Les dispositions de l'article L. 5214-26 s'appliquent aux communautés urbaines. »

TITRE II

RAPPROCHEMENT DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET RÉGIONAUX

Article 6

- ① Par dérogation aux dispositions de l'article L. 336 du code électoral, le prochain renouvellement des conseils régionaux et généraux aura lieu en mars 2011.
- ② Les articles 7 à 10 de la présente loi entrent en vigueur à compter de cette date.

Article 7

- ① I. – Des conseillers territoriaux élus dans le ressort des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre se substituent aux conseillers régionaux.
- ② II. – Au deuxième alinéa de l'article L. 336 du code électoral, après les mots : « conseils régionaux », sont insérés les mots : « et les conseils généraux ».
- ③ III. – L'article L. 3121-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :
 - ④ « *Art. L. 3121-2.* - Les conseils généraux sont composés des conseillers territoriaux élus dans les circonscriptions électorales prévues à l'article L. 337 du code électoral du département, conformément au titre I^{er} du livre IV du code électoral. »
 - ⑤ IV. – Après l'article L. 3121-4 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3121-4-1 ainsi rédigé :
 - ⑥ « *Art. L. 3121-4-1.* - La démission du conseil général entraîne la démission du conseil régional. La démission du conseil régional entraîne la démission du conseil général. »
 - ⑦ V. – Les conseillers territoriaux choisissent de percevoir les indemnités qui procèdent de leur appartenance soit au conseil général soit au conseil régional.

Article 8

- ① I. – L'intitulé du livre IV du code électoral est ainsi rédigé : « Élection des conseillers territoriaux et des conseillers à l'assemblée de Corse ». L'intitulé de son chapitre I^{er} est ainsi rédigé : « Composition des conseils régionaux et des conseils généraux et durée du mandat des conseillers territoriaux ». L'intitulé de son chapitre IX est ainsi rédigé : « Remplacement des conseillers territoriaux ».
- ② II. – L'article L. 337 du même code est ainsi rédigé :

- ③ « *Art. L. 337.* – Chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la région élit un conseiller territorial. Par dérogation, lorsque les communes membres d'un tel établissement sont situées sur le territoire de deux départements, chaque groupe de communes de cet établissement appartenant au même département élit un conseiller territorial. »
- ④ III. – Le chapitre II du titre I^{er} du livre IV du même code est ainsi rédigé :
- ⑤ « *CHAPITRE II*
- ⑥ « *Mode de scrutin*
- ⑦ « *Art. L. 338.* – Les conseillers territoriaux sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.
- ⑧ « Nul n'est élu conseiller territorial au premier tour de scrutin s'il n'a réuni :
- ⑨ « 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ;
- ⑩ « 2° Un nombre de suffrage égal au quart de celui des électeurs inscrits.
- ⑪ « Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. »
- ⑫ IV. – À l'article L. 343 du même code, après les mots : « la région », sont insérés les mots : « ou du département », après les mots : « des services régionaux », sont insérés les mots : « ou départementaux », et, après les mots : « les régions », sont insérés les mots : « ou les départements ».
- ⑬ V. – Le chapitre V du titre I^{er} du livre IV du même code est ainsi rédigé :

« CHAPITRE V

« Déclarations de candidature

14

15

16

« Art. L. 346. – Tout candidat à l'élection au conseil régional doit obligatoirement, avant chaque tour de scrutin, souscrire une déclaration de candidature dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Cette déclaration, revêtue de la signature du candidat, énonce les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. Elle mentionne également la personne appelée à remplacer le candidat comme conseiller général dans le cas prévu à l'article L. 347. Les articles L. 155 et L. 163 sont applicables à la désignation du remplaçant. Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent.

17

« À cette déclaration sont jointes les pièces propres à prouver que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 339.

18

« Si la déclaration de candidature n'est pas conforme aux dispositions du premier alinéa, qu'elle n'est pas accompagnée des pièces mentionnées au deuxième alinéa ou si ces pièces n'établissent pas que le candidat et son remplaçant répondent aux conditions d'éligibilité prévues par l'article L. 339, elle n'est pas enregistrée.

19

« Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale visée à l'article L. 337 du code électoral à la fois.

20

« Si le candidat fait, contrairement aux prescriptions de l'alinéa précédent, acte de candidature dans plusieurs circonscriptions électorales visées à l'article L. 337 du code électoral, sa candidature n'est pas enregistrée.

21

« Le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue sous trois jours.

22

« Faute pour le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, la candidature doit être enregistrée.

- ②③ « Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du nombre des électeurs inscrits.
- ②④ « Dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second.
- ②⑤ « Dans le cas où aucun candidat ne remplit ces conditions, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent se maintenir au second.
- ②⑥ « *Art. L. 347.* – Le conseiller territorial dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet.
- ②⑦ « Lorsque le premier alinéa ne peut plus être appliqué, il est procédé à une élection partielle dans le délai de trois mois.
- ②⑧ « Le président du conseil régional est chargé de veiller à l'exécution du présent article. Il adresse ses réquisitions au représentant de l'État dans le département et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur. »
- ②⑨ VI. – Le chapitre X du titre I^{er} du livre IV du même code est ainsi rédigé :
- ③⑩ « *CHAPITRE X*
- ③⑪ « *Contentieux*
- ③⑫ « *Art. L. 361.* – Les élections des conseillers territoriaux peuvent être arguées de nullité par tout électeur de la circonscription électorale visée à l'article L. 337, par les candidats, par les membres du conseil régional et par le préfet, devant le tribunal administratif.
- ③⑬ « Le recours du préfet ne peut être fondé que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois.
- ③⑭ « Le conseiller territorial proclamé élu reste en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur la réclamation. Toutefois, l'appel au Conseil d'État contre la décision du tribunal

administratif n'a pas d'effet suspensif lorsque l'élection du même conseiller a déjà été annulée sur un précédent pourvoi dirigé contre des opérations électorales antérieures, pour la même cause d'inéligibilité, par une décision du tribunal administratif devenue définitive ou confirmée en appel par le Conseil d'État. Dans les cas de cette espèce, le tribunal administratif est tenu de spécifier que l'appel éventuel n'aura pas d'effet suspensif.

- ③⑤ « Le tribunal administratif peut, en cas d'annulation d'une élection pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularité dans le déroulement du scrutin, décider, nonobstant appel, la suspension du mandat de celui dont l'élection est annulée.
- ③⑥ « En ce cas, le Conseil d'État rend sa décision dans les trois mois de l'enregistrement du recours. A défaut de décision définitive dans ce délai, il est mis fin à la suspension.
- ③⑦ « Dans les cas non visés aux alinéas précédents, le Conseil d'État rend sa décision dans les six mois qui suivent l'enregistrement du recours. »
- ③⑧ VII. – Le titre III du livre I^{er} du même code est abrogé.

Article 9

- ① I. – Les conseillers territoriaux sont titulaires d'autant de droits de vote que la circonscription électorale visée à l'article L. 337 du code électoral dans laquelle ils ont été élus compte d'électeurs.
- ② II. – Au troisième alinéa des articles L. 3121-14 et L. 4132-13 du code général des collectivités territoriales, le mot : « suffrages » est remplacé par les mots : « droits de vote ».
- ③ III. – 1. Au premier alinéa de l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales, le mot : « triennal » est supprimé.
- ④ 2. Au quatrième alinéa du même article, le mot : « membres » est remplacé par les mots : « droits de vote ».

- ⑤ 3. Au quatrième alinéa de l'article L. 4133-1 du code général des collectivités territoriales, le mot : « membres » est remplacé par les mots : « droits de vote ».
- ⑥ IV. – 1. Au troisième alinéa de l'article L. 3122-5 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « représentation proportionnelle », sont insérés les mots : « aux droits de vote obtenus ».
- ⑦ 2. Au cinquième alinéa du même article, les mots : « de suffrage » sont remplacés par les mots : « des droits de vote ».
- ⑧ 3. Au quatrième alinéa de l'article L. 4133-5 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « représentation proportionnelle », sont insérés les mots : « aux droits de vote obtenus ».
- ⑨ 4. Aux quatrième et cinquième alinéas du même article, les mots : « de suffrage » sont remplacés par les mots : « des droits de vote ».
- ⑩ V. – Au deuxième alinéa de l'article L. 4311-1-1 du code général des collectivités territoriale, les mots : « la majorité absolue des membres du conseil régional » sont remplacés par les mots : « des membres du conseil régional titulaires d'au moins la moitié du total des droits de votes ».

Article 10

- ① Le chapitre II du titre II de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 4 ainsi rédigée :
- ②

« Section 4
- ③

Dispositions spéciales aux conseils généraux comprenant moins de vingt membres
- ④ « Art. L. 3122-9. – Les conseils généraux comptant moins de vingt membres peuvent exercer directement les attributions de la commission permanente et du bureau. »

Article 11

- ① Le livre I^{er} de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre VI ainsi rédigé :

②

« TITRE VI

③

« RELATIONS ENTRE LA RÉGION ET LES DÉPARTEMENTS

④

« Art. L. 4161-1. – Les services de la région peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un ou plusieurs départements de la région, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre la région et les départements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par le département des frais de fonctionnement du service.

⑤

« Le président du conseil général adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

⑥

« Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

⑦

« Les agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services mis à disposition en application du présent article sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente.

⑧

« Les services d'un ou plusieurs départements peuvent être en tout ou partie mis à disposition de la région suivant des modalités identiques. »

Article 12

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 1^{er} janvier 2010, les mesures législatives nécessaires à l'adaptation des dispositions du titre II de la présente loi aux spécificités de l'organisation territoriale de la région d'Île-de-France, de la collectivité territoriale de Corse et des collectivités d'outre-mer.

- ② II. – Un projet de loi de ratification des ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} février 2010.