

N° 2358

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2014.

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° 2331) MODIFIÉ PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME
LECTURE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
*relatif à la **délimitation des régions, aux élections régionales et départementales***
*et modifiant le **calendrier électoral**,*

PAR M. CARLOS DA SILVA
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **2100, 2106, 2120** et T.A. **390**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **635, 658, 659** et T.A. **150** (2013-2014).
2^e lecture : **6, 42, 43** et T.A. **13** (2014-2015)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
INTRODUCTION	9
I. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES ISSUES DE LA DEUXIÈME LECTURE PAR LE SÉNAT	10
A. LE PRINCIPE DU REGROUPEMENT DES RÉGIONS ENTÉRINÉ PAR LE SÉNAT	10
1. Une carte reprenant les principes du découpage adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	10
2. Un tableau des effectifs des conseils régionaux remanié.....	14
3. Un nombre minimal de conseillers régionaux par département augmenté.....	15
4. Le dispositif de choix du nom, du chef-lieu et du siège des nouvelles régions entériné par le Sénat	16
B. DES MODALITÉS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DE LA CARTE RÉGIONALE CONVERGENTES	17
1. Une convergence en faveur de modalités assouplies d'évolution volontaire de la carte régionale après le 1 ^{er} janvier 2016.....	18
2. Un dispositif d'adaptation des effectifs des conseils régionaux en cas de changement de région d'un département	20
C. LE PRINCIPE DU REPORT DU CALENDRIER ÉLECTORAL ADOPTÉ PAR LE SÉNAT	21
1. Le report des élections régionales à décembre 2015 entériné.....	21
2. Le report des élections départementales abandonné.....	21
3. L'échéance des mandats acquis en 2015 reportée de mars 2020 à mars 2021 par le Sénat.....	22
4. La tentative de prise en compte des anticipations nées des annonces du report des élections départementales	23
D. LES DÉSACCORDS ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR LA PERTINENCE DE DISPOSITIONS ACCESSOIRES INSÉRÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI	24
1. Les articles liminaires déclaratifs insérés par le Sénat.....	25
2. Les dispositions relatives à l'évolution institutionnelles des départements et régions d'outre-mer insérées par le Sénat en deuxième lecture.....	25
3. Les dispositions relatives à l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de- France supprimées par le Sénat.....	26
4. Les dispositions relatives à la place de l'opposition au sein des conseils régionaux supprimées par le Sénat.....	26

II. LE CHOIX DE LA COMMISSION DES LOIS DE RÉTABLIR ET DE COMPLÉTER LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE	27
A. LE RÉTABLISSEMENT DE LA CARTE ET DU TABLEAU DES EFFECTIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX	27
1. Le retour au découpage en douze régions adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	27
2. Le rétablissement des dispositions électorales adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture	28
B. LE RETOUR À UN DISPOSITIF DE MODIFICATION DES LIMITES RÉGIONALES FONDÉES SUR LE CONSENSUS ET LE RESPECT DE L'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE	29
1. Une évolution de la carte régionale fondée sur le consentement des organes délibérants des collectivités concernées	29
2. Les conséquences électorales de l'éventuelle évolution de la carte	29
C. LA PRISE EN COMPTE DES ANTICIPATIONS NÉES DU PROJET DE REPORT DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES	30
D. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS NOUVELLES INSÉRÉES PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE	33
1. L'article liminaire sur les compétences ayant vocation à être exercées par les différentes catégories de collectivités territoriales	33
2. Les dispositions relatives à l'évolution des départements et régions d'outre-mer .	33
3. Les règles de détermination des indemnités des conseillers régionaux	34
E. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ASSOUPLISSEMENT DU CALENDRIER DE REFONTE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE EN GRANDE COURONNE FRANCILIENNE	34
DISCUSSION GÉNÉRALE	35
EXAMEN DES ARTICLES	59
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives à la délimitation des régions	59
<i>Article 1^{er} A</i> [supprimé] Compétences ayant vocation à être exercées par les différentes catégories de collectivités territoriales	59
<i>Article 1^{er}</i> (art. 4111-1 du code général des collectivités territoriales) : Délimitation des nouvelles régions	63
<i>Article 1^{er} bis</i> [supprimé] (art. 1 ^{er} de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique) : Rétablissement du congrès des élus départementaux et régionaux de La Réunion	77
<i>Article 2</i> (art. L. 4121-1 et L. 4132-5 du code général des collectivités territoriales) : Détermination du chef-lieu et du nom des régions	79

<i>Article 3</i> (art. L. 3114-1, L. 4111-1, L. 4123-1 et L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de regroupement volontaire des départements et des régions	85
<i>Article 3 bis</i> [supprimé] (art. L. 337-1 [nouveau] du code électoral) : Répartition des sièges de conseillers régionaux en cas de changement de région d'un département	101
Chapitre II – Dispositions relatives aux élections régionales	107
<i>Article 6</i> (tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral) : Fixation des effectifs des conseils régionaux	107
<i>Article 6 bis</i> [supprimé] (art. L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales) : Modification des plafonds applicables aux indemnités de fonction des conseillers régionaux	110
<i>Article 7</i> (art. L. 338-1 du code électoral) : Instauration d'un nombre minimal de sièges par département au sein de chaque conseil régional	113
Chapitre IV – Dispositions relatives au calendrier électoral	116
<i>Article 12</i> (art. L. 192 et L. 336 du code électoral dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, article 47 de la loi précitée, article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte) : Modification du calendrier applicable aux élections départementales et régionales.....	116
<i>Article 12 bis A</i> [supprimé] (art. L. 51 et L. 52-1 et chapitre V <i>bis</i> du titre I ^{er} du livre I ^{er} du code électoral) : Date d'application des règles relatives à la propagande et aux dépenses électorales	126
<i>Article 12 bis</i> [supprimé] (art. L. 4132-31 et L. 4132-21-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Composition des commissions régionales et désignation d'un élu d'opposition à la présidence de la commission en charge des finances.....	129
<i>Article 12 ter</i> [supprimé] (art. L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales) : Déclaration d'appartenance à l'opposition d'un groupe d'élus au sein du conseil régional	131
Chapitre V – Dispositions relatives aux conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France [Division et intitulé rétablis]	131
<i>Article 13</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) : Modification du calendrier d'élaboration du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France.....	132
<i>Article 14</i> [supprimé] (art. L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales) : Report du délai ouvert aux communes volontaires pour intégrer la métropole du Grand Paris	134
TABLEAU COMPARATIF	137

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS

Lors de sa réunion du mercredi 12 novembre 2014, la commission des Lois a adopté le projet de loi adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral, en y apportant les principales modifications suivantes :

– à l’initiative de son rapporteur, ainsi que de M. Hugues Fourage et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC), la commission des Lois a rétabli la carte des nouvelles régions qu’avait adoptée l’Assemblée nationale en première lecture, en prévoyant à nouveau le regroupement des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, d’une part, et des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, d’autre part (article 1^{er}) ;

– à l’initiative de son rapporteur, elle a tiré les conséquences des modifications apportées à la carte des régions sur le tableau des effectifs des conseils régionaux et a maintenu ces derniers à leur niveau aujourd’hui en vigueur (article 6) ;

– à l’initiative de son rapporteur, ainsi que de M. Hugues Fourage et des membres du groupe SRC, la commission des Lois a fixé à deux le nombre minimal de sièges garantis à chaque département au sein du conseil régional (article 7) ;

– en adoptant des amendements des mêmes auteurs, elle a repris le dispositif de modification des limites régionales, destiné à permettre le rattachement d’un département à une autre région, en prévoyant que cette évolution ne pourrait être mise en œuvre qu’avec le consentement du conseil départemental et des deux conseils régionaux concernés, exprimés à la majorité des trois cinquièmes des votants au sein de ces assemblées délibérantes, avant le 1^{er} mars 2019 (article 3) ;

– à l’initiative de son rapporteur, elle a confié au pouvoir réglementaire le soin de tirer les conséquences électorales du changement de région d’un département intervenu avant le 1^{er} mars 2019 et prévu un dispositif similaire en cas de regroupement de régions (article 3). Elle a, en revanche, supprimé la possibilité, en cas de changement de région d’un département, de modifier à titre transitoire la composition du conseil régional dans lequel siègent les élus du département concerné (article 3 *bis*) ;

– sur proposition de son rapporteur, elle a entériné le maintien de la tenue des élections départementales en mars 2015, en application du droit existant, et pris en compte la situation des candidats potentiels et des collectivités territoriales ayant anticipé le report de ces élections à décembre 2015 comme prévu par le projet de loi initial (article 12) ;

– à l’initiative du Gouvernement, la Commission a supprimé les dispositions nouvelles relatives à l’évolution institutionnelle de la Guadeloupe et de La Réunion, introduites en deuxième lecture par le Sénat (article 1^{er} *bis* et III de l’article 3) ;

– elle a rétabli les dispositions proposées par son rapporteur assouplissant le calendrier de refonte de la carte intercommunale en Île-de-France (article 13).

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, dans sa version adoptée par le Sénat, en deuxième lecture, le 30 octobre 2014.

En première lecture, le Sénat avait supprimé les articles les plus essentiels du projet de loi. En deuxième lecture, au contraire, le Sénat a adopté un texte substantiel, comportant en particulier un nouveau découpage du territoire métropolitain en quatorze régions – au lieu de douze régions dans le texte adopté par notre Assemblée en première lecture.

Il faut d'ailleurs se réjouir du choix du Gouvernement consistant, en dépit de l'engagement de la procédure accélérée, à permettre à chacune des deux assemblées de se prononcer, à deux reprises, sur ce projet de loi – avant que ne soit convoquée une commission mixte paritaire.

À l'issue de la deuxième lecture au Sénat, quinze articles restent en discussion.

Outre la nouvelle carte des régions, les principaux points de divergence entre nos deux assemblées portent sur les modalités d'évolution de cette carte à compter de 2016 – en particulier sur les conditions de changement de région d'un département –, sur les effectifs des conseils régionaux, sur le nombre minimal de conseillers régionaux garanti à chaque département, ainsi que sur plusieurs dispositions ponctuelles introduites au Sénat, parfois en dépit de la règle constitutionnelle dite de « l'entonnoir ».

En revanche, le Sénat a adopté sans modification les dispositions organisant le remplacement des conseillers départementaux, confirmé l'organisation en décembre 2015 des prochaines élections régionales et, conformément à la déclaration de politique générale du Premier ministre du 16 septembre 2014, maintenu l'organisation des futures élections départementales en mars 2015 – conformément au droit en vigueur.

Au total, l'écart entre les positions des deux assemblées n'a donc rien d'indépassable. Souhaitons désormais que le processus législatif aille rapidement à son terme et que notre pays puisse, ainsi, être doté de régions plus grandes et moins nombreuses, plus fortes et mieux à même d'assumer des compétences élargies.

I. DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES ISSUES DE LA DEUXIÈME LECTURE PAR LE SÉNAT

En première lecture, le texte transmis par le Sénat montrait une opposition, fruit d'une majorité sénatoriale de circonstances, aux principes même de la réforme des régions et au décalage subséquent du calendrier électoral.

Au contraire, le texte dont nous sommes saisis, après sa modification en deuxième lecture par la seconde chambre, accepte le principe même de la refonte de la carte régionale, en respectant les grands équilibres adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, à deux exceptions près.

De la même manière, il accepte le principe d'une modification du calendrier électoral, tout en entérinant le choix fait par le Gouvernement de renoncer à décaler de mars à décembre 2015 les prochaines élections départementales ⁽¹⁾.

A. LE PRINCIPE DU REGROUPEMENT DES RÉGIONS ENTÉRINÉ PAR LE SÉNAT

1. Une carte reprenant les principes du découpage adopté en première lecture par l'Assemblée nationale

En première lecture, le Sénat avait rejeté l'article 1^{er} du projet de loi initial, prévoyant le regroupement de certaines des vingt-et-une régions métropolitaines existantes à compter du 1^{er} janvier 2016 afin de constituer quatorze nouvelles régions.

La collectivité territoriale de Corse ⁽²⁾, les régions d'outre-mer ⁽³⁾, les collectivités d'outre-mer ⁽⁴⁾, la Nouvelle-Calédonie ⁽⁵⁾ et les autres territoires de la République ⁽¹⁾ ne sont donc pas concernées par les modifications envisagées.

(1) Par ailleurs, les dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux, prévues aux articles 9 et 10, ont été adoptées sans modification par le Sénat. L'ensemble du chapitre III du projet de loi n'est, ainsi, plus en navette.

(2) Disposant d'un statut propre organisé par le titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.

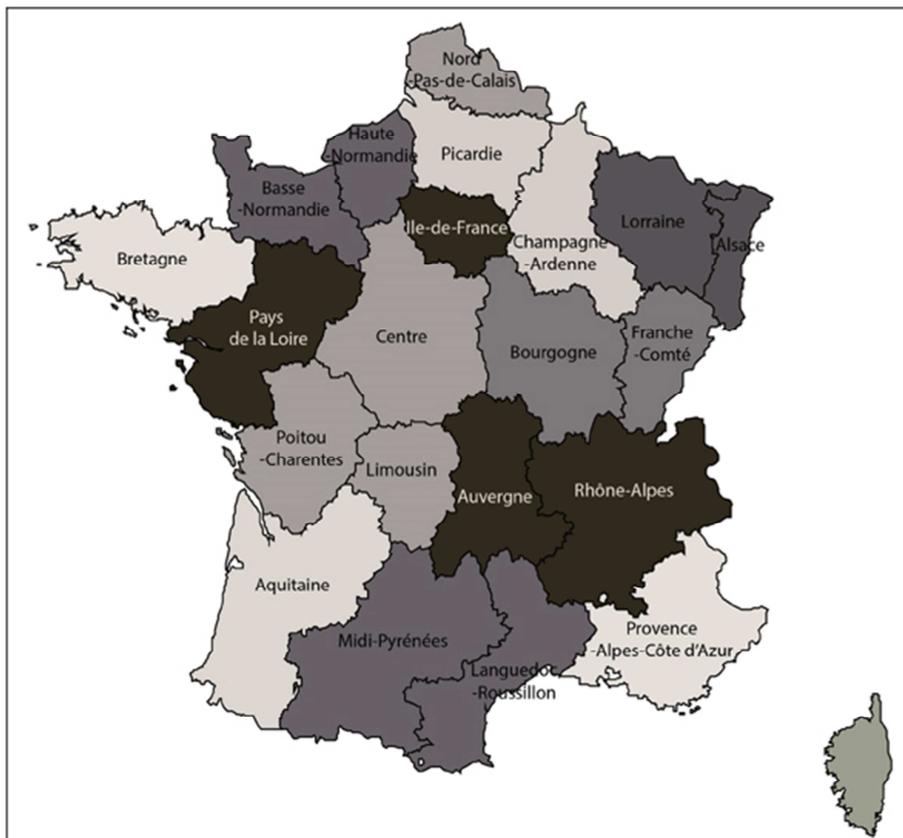
(3) Organisées par le titre III du même livre et comprenant la Guadeloupe et La Réunion, ainsi que la Guyane et la Martinique jusqu'à la mise en place des collectivités territoriales uniques prévues par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, dont l'entrée en vigueur est de facto reportée en décembre 2016 par l'article 12 du présent projet de loi ; depuis le 31 mars 2011, Mayotte forme une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences départementales et régionales en application du livre V de la troisième partie du code général des collectivités territoriales.

(4) Dont le statut relève de la loi organique : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon sont respectivement régies par les titres II, III et IV de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ; la Polynésie française est régie par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; le statut de Wallis-et-Futuna relève de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(5) Régie par les articles 76 et 77 de la Constitution et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Dans la version proposée par le Gouvernement, sur les vingt-et-une régions métropolitaines concernées par la réforme, six régions ne connaissent aucune évolution de leur périmètre : les régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur étaient maintenues dans leurs périmètres existants.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI INITIAL



Les quinze autres régions faisaient l'objet de fusion. Douze d'entre elles étaient regroupées avec une région contiguë, afin de créer six nouvelles régions :

- Alsace et Lorraine ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;

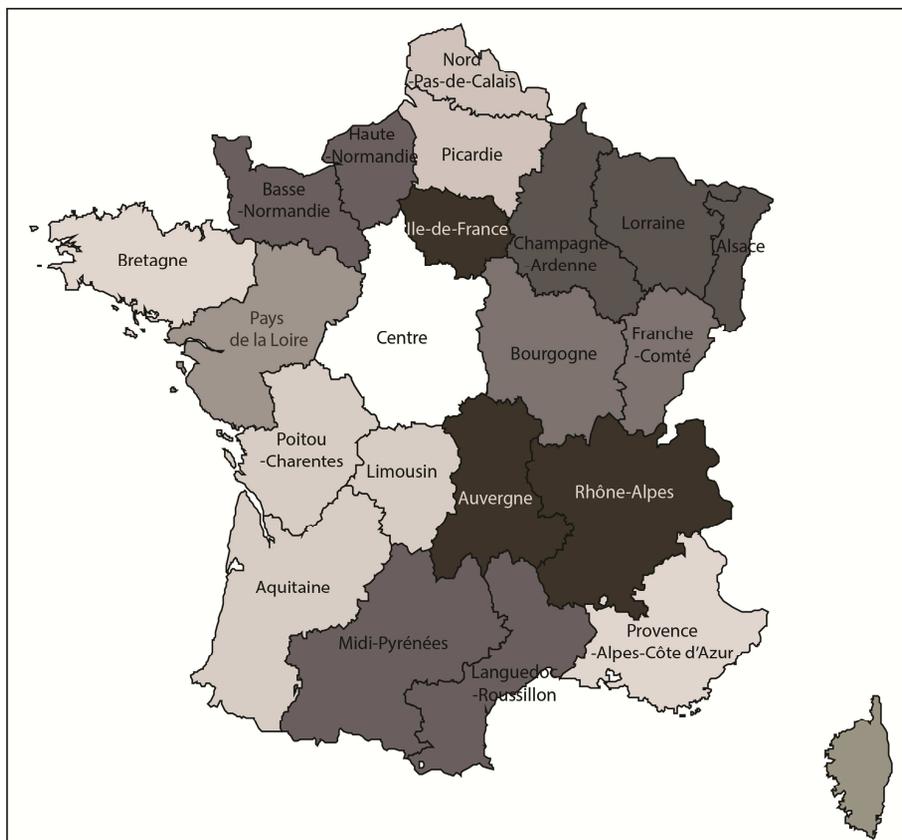
(1) Les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton sont dotées d'un statut particulier par l'article 72-3 de la Constitution et régies par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.

- Champagne-Ardenne et Picardie ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Haute-Normandie et Basse-Normandie.

Enfin la fusion des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes constituait le seul regroupement de trois régions à la fois.

En première lecture, l'Assemblée nationale a rétabli l'article 1^{er} dans une rédaction affinée.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN PREMIÈRE LECTURE
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SÉANCE PUBLIQUE**



Sur le fond, elle a adopté un découpage proposé par votre rapporteur en commission des Lois, affiné par des amendements en séance publique, afin de proposer de nouvelles délimitations régionales, cohérente avec les principes du projet de loi. Ainsi, à au Sud-Ouest, l'Aquitaine, Poitou-Charentes et le Limousin formeraient une nouvelle région, laissant la région Centre inchangée ; au Nord et à

l'Est le regroupement entre Champagne-Ardenne et Picardie serait supprimé au profit de deux grandes régions formées de Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie d'une part, de l'Alsace, de la Lorraine et de Champagne-Ardenne d'autre part.

Sur la forme, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a choisi de ne pas attribuer de nouveaux noms aux régions issues d'un regroupement, afin de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la faculté de proposer au Gouvernement le nom qui leur apparaîtra le plus adapté.

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a modifié la carte sur deux points :

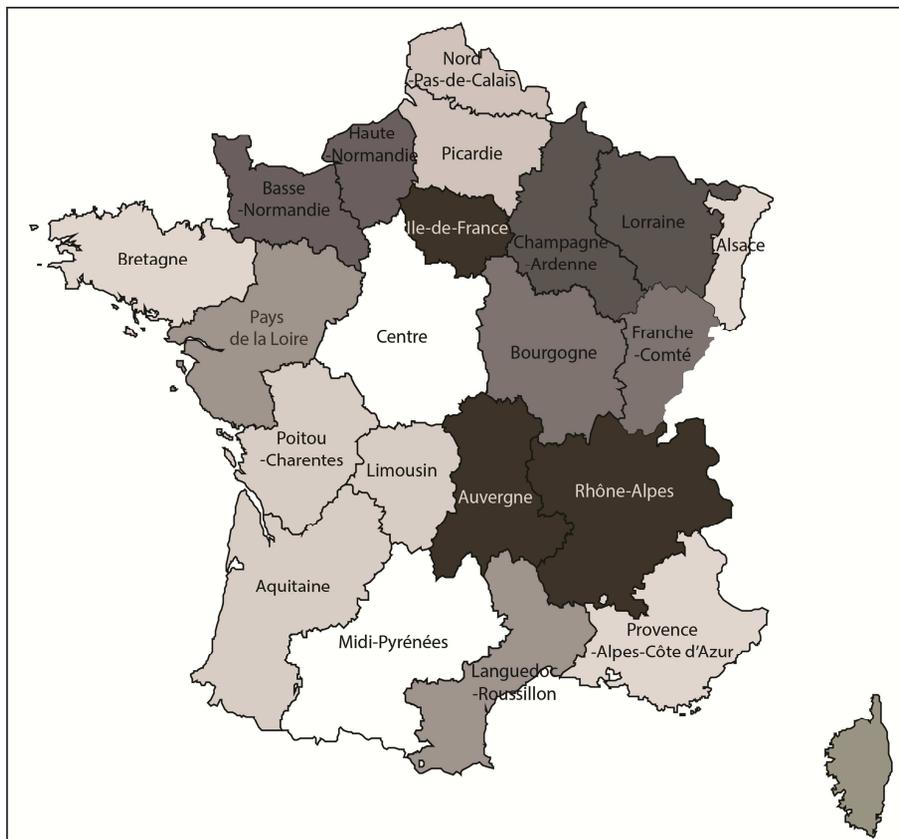
– en adoptant les amendements de Mme Catherine Troendlé et MM. Claude Kern et Ronan Dantec, elle a supprimé le regroupement de l'Alsace avec la Champagne-Ardenne et la Lorraine, « *afin de laisser aux collectivités territoriales de cette région la possibilité de mettre en place une collectivité territoriale unique, sur le fondement de l'article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales* »⁽¹⁾ ;

– elle a maintenu les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon dans leur périmètre actuel, par adoption de deux amendements de son rapporteur et M. Jacques Mézard.

Ce nouveau découpage en quatorze régions n'a pas été modifié par le Sénat en séance publique.

(1) Rapport de M. François-Noël Buffet au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, n° 42 (2014-2015) déposé le 21 octobre 2014, p. 29-30.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN DEUXIÈME LECTURE PAR LE SÉNAT



2. Un tableau des effectifs des conseils régionaux remanié

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a modifié le tableau des effectifs des conseils régionaux, prévu à l'article 6 (modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral), afin de prendre en compte la nouvelle délimitation des régions adoptée par elle. Pour ce faire, elle a procédé à une répartition à effectifs constants de conseillers régionaux, à l'instar de la position adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture – laquelle avait supprimé le plafonnement à 150 du nombre d'élus par région initialement prévu dans le projet de loi.

Toutefois, en séance, à l'initiative du rapporteur, M. François-Noël Buffet, le Sénat a décidé de réduire de 10 % le nombre d'élus dans les conseils régionaux comptant plus de 150 membres, à l'exception de l'Île-de-France.

En conséquence :

– la région Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes compterait 165 conseillers régionaux, au lieu de 183 ;

– la région Auvergne et Rhône-Alpes compterait 184 conseillers régionaux, au lieu de 204 ;

– la région Nord-Pas-de-Calais et Picardie compterait 153 conseillers régionaux, au lieu de 170.

Toutefois, dans deux régions, le nombre de candidats par section départementale n'a pas été calculé conformément aux règles habituelles de répartition à la proportionnelle aux plus forts restes : en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, la Creuse devrait disposer de cinq candidats (au lieu de six dans le texte du Sénat) et la Gironde 44 (au lieu de 43) ; en Auvergne-Rhône-Alpes, la Haute-Loire devrait disposer de sept candidats (au lieu de huit dans le texte du Sénat) et la métropole de Lyon 34 (au lieu de 33).

3. Un nombre minimal de conseillers régionaux par département augmenté

Dans sa rédaction initiale proposée par le Gouvernement, l'article 7 modifiait le mode de scrutin applicable aux élections régionales, afin de garantir que, dans chaque région, le nombre de conseillers régionaux élus au titre d'une section départementale ne puisse être inférieur à *un*.

En première lecture, le Sénat avait porté ce nombre à *cinq*. Il avait, en outre, prévu que ce plancher donnerait lieu à l'attribution de sièges supplémentaires, qui s'ajouteraient aux effectifs des conseils régionaux fixés dans le tableau n° 7 annexé au code électoral (lui-même modifié par l'article 6 du projet de loi).

En première lecture, l'Assemblée nationale, à l'initiative de votre rapporteur, avait retenu un plancher de *deux* conseillers régionaux par département, plus respectueux du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage que le texte adopté au Sénat. Elle était également revenue au mécanisme initial d'attribution de ces sièges, par redistribution au sein de la liste arrivée en tête des suffrages au niveau régional – plutôt que par création de sièges supplémentaires.

En deuxième lecture, à l'initiative de M. Jacques Mézard, le Sénat a, de nouveau, adopté un plancher minimal de *cinq* sièges de conseillers régionaux par département, prévu à l'article 7. Il a, en revanche, maintenu le mécanisme de redistribution des sièges au sein de la liste victorieuse – de sorte que le désaccord entre les deux assemblées ne porte plus désormais que sur le nombre de sièges garantis à chaque département.

4. Le dispositif de choix du nom, du chef-lieu et du siège des nouvelles régions entériné par le Sénat

Dans le projet de loi initial, l'**article 2** prévoyait que le **chef-lieu provisoire** des nouvelles régions serait fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après consultation du conseil municipal de la commune dans laquelle l'installation du siège du chef-lieu est envisagée et des conseils régionaux existants, avis rendu après concertation avec des représentants « *des collectivités territoriales, des organismes publics et des organisations professionnelles concernées* ». Le **chef-lieu définitif** était décidé par décret en Conseil d'État, pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du nouveau conseil régional.

En première lecture, par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, le Sénat a supprimé ces dispositions en séance publique.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli l'article 2, en prévoyant également de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la possibilité de choisir librement le nom des régions nouvellement créées.

Le nom provisoire des régions issues d'un regroupement serait constitué par la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie dénommée « Normandie » (**1° du I de l'article 2**).

L'avis rendu par les conseils régionaux sur le projet de décret fixant le chef-lieu provisoire des nouvelles régions devrait être précédé, d'une part, par une consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et, d'autre part, par une concertation des représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives (**2° du I de l'article 2**).

Le nom et le chef-lieu des nouvelles régions seraient définitivement fixés par un décret en Conseil d'État, pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du conseil régional nouvellement élu. La commission des Lois a pris acte de l'engagement du Gouvernement, par la voix de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, de respecter le choix des conseillers régionaux lorsqu'il aura été exprimé (**3° du I**).

Par cohérence, le droit commun de la détermination du nom des régions, prévu par le premier alinéa de l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales, a également été modifié afin que le nom des régions puisse être modifié, après consultation du conseil régional et des conseils généraux intéressés, par un décret en Conseil d'État et non plus par la loi (**II de l'article 2**).

En séance publique, en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements de précision :

– à l'initiative de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, les CESER des régions regroupées ont été chargés d'élaborer un rapport sur le choix définitif du chef-lieu régional ;

– à l'initiative de M. Alain Tourret, il a été prévu que les conseils régionaux élus en décembre 2015 pourraient organiser, au cours de la prochaine mandature, leurs séances, par alternance, dans plusieurs lieux de réunion, sur la base d'un plan de gestion de ses implantations immobilières et de la répartition de ses services entre les locaux existants et les communes de son territoire ;

– enfin, a été prévu, également à l'initiative de M. Alain Tourret, que l'emplacement de l'hôtel de région serait fixé par le conseil régional.

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a globalement conservé le dispositif ainsi adopté tout en supprimant, à l'initiative de son rapporteur, plusieurs dispositions jugées par elle « *superfétatoires* » :

– l'élaboration conjointe par les CESER d'un rapport sur la localisation définitive du chef-lieu de chaque nouvelle région, pouvant être mise en œuvre sans disposition législative ;

– la précision du libre choix de la localisation de l'hôtel de région sur le territoire régional, tout en adoptant un amendement de M. Ronan Dantec pour préciser que « *l'hôtel de région peut être situé dans une ville distincte du chef-lieu de région* » ;

En outre, elle a renvoyé au second mandat suivant la création des nouvelles régions – soit le mandat se déroulant de mars 2020 à 2025 – la mise en place d'un plan de gestion des lieux de réunions et des locaux des nouvelles régions. Elle a également prévu que les lieux de réunion du conseil régional devraient ne pas contrevenir au principe de neutralité, offrir les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et permettre d'assurer la publicité des séances, principe fixé par l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales pour organiser à titre définitif les réunions du conseil municipal dans un autre lieu que la mairie.

Elle a enfin adopté les amendements identiques de Mme Jacqueline Gourault et de MM. Jean-Pierre Sueur et Éric Doligé modifiant l'appellation de la région Centre en « Centre-Val de Loire ».

B. DES MODALITÉS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DE LA CARTE RÉGIONALE CONVERGENTES

Dans sa version initiale, l'article 3 du présent projet de loi tirait les conséquences de la refonte de la carte des régions en supprimant la procédure

prévue par l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales relative au regroupement volontaire de régions et procédait à deux autres coordinations au sein du code général des collectivités territoriales.

Introduit par l'article 28 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 4123-1 organise une procédure permettant à plusieurs régions contiguës de demander leur fusion. La même loi a introduit des procédures similaires afin de permettre, sur une base volontaire, le regroupement des départements (article L. 3114-1 du code précité), le changement de région d'un département (article L. 4122-1-1 du même code) et le regroupement dans une collectivité unique d'une région et des départements qui la composent (article L. 4124-1 du même code).

Les procédures concernées reposent sur des délibérations concordantes des organes délibérants des collectivités concernées, auquel s'ajoute, le cas échéant, l'avis du comité de massif⁽¹⁾ compétent. De manière dérogatoire, la demande doit être inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant si au moins 10 % de ses membres le demandent. Par la suite, doit être organisé une consultation des électeurs dans l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Le projet n'était alors validé qu'à la condition qu'il recueille, dans chacune des collectivités concernées, une double majorité correspondant à la majorité des suffrages exprimés et au moins au quart des électeurs inscrits. Le regroupement pouvait alors être décidé par décret en Conseil d'État.

1. Une convergence en faveur de modalités assouplies d'évolution volontaire de la carte régionale après le 1^{er} janvier 2016

En première lecture, le Sénat a profondément modifié l'**article 3**, afin de supprimer toute condition de consultation de consultation pour le regroupement volontaire des collectivités territoriales ou la modification du périmètre d'une région.

En première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a réécrit cet article afin de permettre, pendant une période limitée entre 2016 et 2019, une évolution volontaire de la carte régionale par rattachement de départements contigus à une autre région – et ouvrir ainsi un « droit d'option » aux départements – lorsque cette modification des limites régionales correspond à un consensus entre les organes délibérants des collectivités concernées.

(1) Créés dans chaque massif montagneux par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les comités de massif, co-présidés par le préfet coordonnateur de massif et un élu local, sont des instances de concertation comprenant des représentants des collectivités territoriales, des acteurs socio-professionnels et des représentants du secteur associatif. Les comités définissent les objectifs et précisent les actions qu'ils jugent souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Ils ont notamment pour objet de faciliter, par leurs avis et leurs propositions, la coordination des actions publiques dans le massif.

Comme aujourd'hui, cette modification devait faire l'objet de délibérations concordantes du conseil départemental et des deux régions concernées, mais désormais adoptée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de chacune de ces assemblées délibérantes. Était alors supprimée l'obligation d'organiser une consultation des électeurs.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture abrogeait, à compter du 1^{er} janvier 2016, les régimes permettant le rapprochement des régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales), la réorganisation de la carte régionale ayant été effectuée par le présent projet de loi, et la fusion des départements (article L. 3114-1 du même code), leur évolution n'ayant plus de sens alors que la disparition des conseils généraux était en marche. Elle supprimait également la condition de consultation des électeurs pour la fusion entre une région et les départements qui la composent.

En séance publique, outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement de votre rapporteur visant à rétablir la procédure de regroupement des régions, dans des conditions similaires, à savoir :

- une majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour l'adoption des délibérations concordantes des conseils régionaux intéressés ;

- la suppression de la consultation des électeurs obligatoire ;

- la limitation dans le temps du recours à cette procédure qui serait abrogée à compter du 1^{er} mars 2019, afin que le cadre électoral soit fixé par le législateur un an avant les élections régionales suivantes.

Lors de son examen en deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a repris les mêmes principes de suppression de la condition des électeurs au profit d'une majorité des trois cinquièmes pour rétablir la procédure de fusion des départements.

À l'initiative de M. François Zocchetto, elle a également modifié les modalités de changement des limites régionales afin de permettre à un département de changer de région. Alors que l'Assemblée nationale avait souhaité que cette évolution se fasse par consensus du conseil général et des deux conseils régionaux concernés, par des délibérations adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, la rédaction retenue par la commission spéciale prévoyait que la région de départ n'aurait pas eu à accepter cette évolution mais aurait pu s'y opposer, toujours par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes.

Cependant, la commission spéciale du Sénat a souhaité que ces régimes allégés de droit d'option des départements et de fusion volontaire entre régions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et soient abrogés le 31 décembre 2016, laissant ainsi aux collectivités concernées un an pour les mettre en œuvre avant

que toute possibilité d'évolution volontaire de la carte des régions soit ainsi supprimée. En séance publique, un amendement du rapporteur a prévu que cette abrogation se ferait « *sous réserve de l'achèvement des procédures en cours* ».

À l'initiative de son rapporteur et de MM. Ronan Dantec et Philippe Bas, le Sénat a également supprimé l'obligation de recourir à la loi pour mettre en place les évolutions volontaires de la carte régionale, au profit d'un décret en Conseil d'État, en relation avec le dispositif dérogatoire de composition du conseil régional à la suite de la modification de la carte régionale prévu à l'article 3 *bis*.

2. Un dispositif d'adaptation des effectifs des conseils régionaux en cas de changement de région d'un département

À l'initiative de M. Philippe Bas, le Sénat a introduit un **article 3 bis**, visant à prévoir les conséquences sur la répartition des sièges de conseillers régionaux du changement de région d'un département – dans l'hypothèse où serait mis en œuvre le « droit d'option » prévu à l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales (modifié à l'article 3 du projet de loi).

D'une part, l'article 3 *bis* tend à conférer au pouvoir réglementaire la compétence de fixer, par décret en Conseil d'État, les effectifs des conseils régionaux concernés et le nombre de candidats par section départementale. Les élections régionales postérieures au changement de région pourraient ainsi se dérouler sans que le législateur n'intervienne au préalable pour modifier le tableau n° 7 annexé au code électoral. La méthode de répartition des sièges et du nombre de candidats par section départementale serait fixée par la loi, si bien que le pouvoir réglementaire serait en situation de « *compétence liée* », pour reprendre les termes de M. Philippe Bas.

D'autre part, l'article 3 *bis* prévoit, qu'« *à titre transitoire* », c'est-à-dire d'ici aux prochaines élections régionales suivant le changement de région du département, les conseillers régionaux ayant figuré, lors des précédentes élections régionales, « *comme candidats de la section départementale concernée au sein de la région d'origine poursuivent (...) leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil* » jusqu'aux prochaines élections régionales. Les conseillers régionaux élus dans la région dont est issu le département cesseraient d'y siéger en cours de mandat, pour siéger au sein du conseil régional de la région rejointe par le département.

Par cohérence avec les modifications apportées par le Sénat à l'article 3, l'ensemble de ces dispositions ne serait applicable que durant l'année 2016, période au cours de laquelle la possibilité pour un département de demander son changement de région serait ouverte.

C. LE PRINCIPE DU REPORT DU CALENDRIER ÉLECTORAL ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

La version initiale de l'article 12 du présent projet de loi organisait le report des prochaines élections départementales, régionales et au sein des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences régionales, actuellement prévues en mars 2015 en application de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013, au mois de décembre 2015, « *afin de tenir compte de la nouvelle délimitation des régions et de l'évolution des compétences des conseils départementaux* »⁽¹⁾. Il fixait également de manière dérogatoire l'expiration de ces mandats en mars 2020.

1. Le report des élections régionales à décembre 2015 entériné

En raison du redécoupage de la carte régionale, l'**article 12** du projet de loi initial prévoyait que les élections régionales seraient reportées de mars 2015 à décembre 2015. Ce report était dû à la nécessité que les futures circonscriptions régionales soient définies plus d'un an avant le scrutin, afin de permettre l'application de l'article L. 52-4 du code électoral qui prévoit que les obligations de tenue d'un compte de campagne et au plafonnement des dépenses de campagne sont *applicables « pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection »*.

En première lecture, le Sénat avait supprimé tout report du calendrier électoral, estimant avec M. Jean-Jacques Hyest, qu'« *en supprimant la nouvelle carte régionale, le Sénat a pour l'instant retiré un motif évident d'intérêt général* » au report des élections régionales et départementales.

Lors de son examen en première lecture, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a rétabli l'article 12, sous réserve de modifications rédactionnelles par rapport à la version proposée initialement par le Gouvernement. Cette rédaction a été adoptée sans modification en séance publique.

En deuxième lecture, le Sénat a entériné le report des élections régionales et des élections des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de Corse, de Guyane et de Martinique en décembre 2015.

2. Le report des élections départementales abandonné

Afin de maintenir la concomitance des élections locales et d'éviter de convoquer les électeurs deux fois dans la même année, le même article 12 avait prévu que les élections départementales seraient également reportées de mars 2015 à décembre 2015.

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi.

Enfin, dans la perspective de la création de la métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, appelée à exercer les compétences du département, l'article 12 prévoyait de mettre un terme, à compter de cette date, aux mandats des conseillers généraux du Rhône élus exclusivement sur le territoire métropolitain.

En première lecture, ces dispositions ont été également supprimées par le Sénat, avant d'être rétablies par la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

À l'occasion de sa déclaration de politique générale, le 16 septembre 2014, le Premier ministre, M. Manuel Valls, a annoncé que, comme le Gouvernement n'envisageait plus la suppression de l'ensemble des conseils généraux, « *dès lors, la concomitance des élections départementales et régionales n'est plus une obligation* » et qu'en conséquence, « *les élections départementales sont maintenues en mars 2015, conformément à la loi votée en 2013 ; et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront bien lieu fin 2015* ».

En conséquence, en deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement du Gouvernement visant à maintenir en mars 2015 les élections départementales, y compris dans la collectivité unique de Mayotte.

Pour permettre la création d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux soit en décembre 2015, le mandat des conseillers généraux pour ces deux départements a été reporté en décembre 2015. Des élections départementales n'y auraient exceptionnellement pas lieu en mars 2015 pour éviter que les conseillers départementaux élus à cette date n'exercent leur mandat que pour neuf mois lorsque la création d'une collectivité unique mettrait fin à la collectivité départementale dont ils forment le conseil élu.

3. L'échéance des mandats acquis en 2015 reportée de mars 2020 à mars 2021 par le Sénat

L'article 12 du projet de loi initial prévoyait que l'échéance des mandats acquis lors des élections départementales et régionales de 2015, et ainsi le prochain renouvellement de ces assemblées locales, seraient fixés en mars 2020, respectant l'usage selon lequel ces élections ont lieu en mars et dérogeant au terme normal de six ans qui auraient dû voir ces mandats expirés en décembre 2021.

Coïncidant avec l'échéance normale des mandats municipaux et communautaires, cette date unique n'a pas pour objectif d'organiser un quadruple scrutin, mais de permettre, à cet horizon, « *compte tenu de l'évolution en profondeur de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en cours* », une « *nouvelle organisation territoriale de la République fondée sur la pérennisation d'un niveau communal et intercommunal d'une part et la révision de la place du département et de la région d'autre part* » par l'organisation de deux scrutins au suffrage universel en mars 2020 ⁽¹⁾.

(1) Étude d'impact du présent projet de loi.

En première lecture, ce calendrier avait été supprimé par le Sénat puis rétabli par l'Assemblée nationale.

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a maintenu en mars 2020 le terme du mandat des conseillers départementaux, régionaux et des membres des assemblées de Guyane et Martinique élus en 2015, ce qui équivalait à une réduction de la durée de leur mandat d'un an pour les conseillers généraux et de 21 mois pour les autres élus.

Cependant, en adoptant en séance publique deux amendements identiques défendus par MM. René-Paul Savary et François Zocchetto et plusieurs de leurs collègues, le Sénat a fixé à mars 2021 la fin du mandat des conseillers départementaux élus en mars 2015, ce qui correspond à l'échéance normale de leur mandat de six ans, et des mandats des conseillers régionaux élus en décembre 2015, qui effectueraient ainsi un mandat excédant de quatre mois la durée normale de cinq ans.

4. La tentative de prise en compte des anticipations nées des annonces du report des élections départementales

Si en droit, le report des élections départementales de mars à décembre 2015 n'est jamais entré en vigueur, les annonces officielles faites, et notamment le dépôt même du présent projet de loi le 18 juin 2014, ont suscité des « anticipations raisonnables » de la part de candidats potentiels comme des collectivités concernées. Aussi, pour l'organisation des seules élections départementales de mars 2015, le Sénat a adopté un article additionnel 12 *bis* A qui repousse au 28 octobre 2014, « *date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat sur la réforme territoriale* », le début de l'application des dispositions suivantes :

– l'interdiction de mise en place d'un numéro d'appel gratuit au profit d'un candidat (article L. 50-1 du code électoral) ;

– l'interdiction de l'affichage électoral en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51 du même code) ;

– l'interdiction de la publicité commerciale à but électoral par voie de presse ou audiovisuel (article L. 52-1 du même code) ;

– les dispositions du chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales, comprenant notamment l'obligation de recourir à un mandataire financier, personne physique ou association de financement électoral, pour régler les dépenses électorales du binôme de candidats (articles L. 52-3-1 et L. 52-4 dudit code) mais aussi l'encadrement des dons et l'interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d'un candidat (article L. 52-8), l'interdiction d'utiliser à des fins électorales les indemnités de frais de mandat et avantages en nature mis à disposition par les assemblées parlementaires (article L. 52-8-1), les conditions de plafonnement et de

remboursement des dépenses électorales (articles L. 52-11 et L. 52-11-1) et les obligations de dépôt des comptes de campagne (article L. 52-12).

En justifiant son avis défavorable à l'amendement sénatorial ayant introduit ces dispositions, le Gouvernement a fait observer qu'elles pourraient porter préjudice à des candidats qui s'étant simplement conformés au droit en vigueur – aux termes duquel les élections départementales ont toujours été prévues en mars 2015 – auraient engagé des dépenses en vue de l'élection entre le 1^{er} mars et le 28 octobre 2014, qui ne pourraient ainsi plus demander à bénéficier de leur remboursement.

Les dispositions adoptées par le Sénat n'apportent pas de solution à la situation des personnes exerçant des fonctions les rendant inéligibles et qui avaient prévu de se mettre en règle au plus tard en décembre 2014, soit un an avant les dates envisagées pour le scrutin départemental.

D. LES DÉSACCORDS ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES SUR LA PERTINENCE DE DISPOSITIONS ACCESSOIRES INSÉRÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI

Les deux assemblées ont chacune adopté des dispositions relatives aux élections régionales et à la gestion des régions, dont la pertinence a été remise en cause par l'autre assemblée.

En particulier, certaines dispositions insérées par le Sénat en séance publique en deuxième lecture pourraient être considérées comme ayant été adoptées en méconnaissance du principe constitutionnel dit de « l'entonnoir »⁽¹⁾.

(1) En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers :

« Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

« Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ».

1. Les articles liminaires déclaratifs insérés par le Sénat

En première lecture, la seconde chambre a inséré un **article 1^{er} A** précisant les objectifs assignés au présent texte : favoriser une « *meilleure efficacité publique* », lutter contre « *l'érosion de la démocratie locale* » et « *armer la France face aux défis de la mondialisation* ». Pour cela, il prévoyait un certain nombre de prescriptions à caractère général : « *respecter la diversité des territoires* », « *redéfinir la sphère d'intervention de l'État* », « *réformer la fiscalité locale* », répartir les compétences entre les niveaux d'administration publique avant « *toute réorganisation du périmètre ou de l'organisation* » de ceux-ci.

Considérant l'absence de caractère normatif de ces dispositions la commission des Lois a supprimé cet article en première lecture.

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a rétabli l'article 1^{er} A dans une rédaction différente, en adoptant un amendement présenté par son rapporteur, M. François-Noël Buffet, rappelant les compétences qu'a vocation à exercer chaque échelon local et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « *par application du principe de subsidiarité et dans le respect des compétences attribuées par la loi aux différents niveaux de collectivités territoriales et à leurs groupements* ».

Ces dispositions reprennent, de manière simplifiée, des dispositions d'ores et déjà codifiées au sein du code général des collectivités territoriales et notamment l'article L. 3211-1 qui prévoit que le conseil général « *a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* » et l'article L. 4221-1 qui donne compétence au conseil régional « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ».

2. Les dispositions relatives à l'évolution institutionnelles des départements et régions d'outre-mer insérées par le Sénat en deuxième lecture

En deuxième lecture, le Sénat a introduit des dispositions nouvelles relatives à l'évolution des départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe et de La Réunion :

– en adoptant un amendement présenté par MM. Vergès, Favier et Karam. Il a inséré un **article additionnel 1^{er} bis** visant à rétablir la faculté, pour les élus départementaux et régionaux de La Réunion, de se réunir en congrès afin de discuter d'éventuelles évolutions institutionnelles de cette île ; cette assemblée, mise en place dans chaque territoire régi par l'article 73 de la Constitution par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, avait été

supprimée en 2001 pour La Réunion, afin de marquer l'opposition des élus à toute évolution du statut de l'île ;

– à l'initiative de M. Jacques Gillot et plusieurs de ses collègues, le Sénat a prévu que le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe seraient « *autorisés à fusionner* », selon des modalités à déterminer par le congrès des élus départementaux et régionaux et après organisation d'une consultation des électeurs par le Gouvernement courant 2015 (**III de l'article 3**).

3. Les dispositions relatives à l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France supprimées par le Sénat

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions relatives à la mise en place de la métropole du Grand Paris et à l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne francilienne :

– à l'initiative de votre rapporteur, l'**article 13** tirait parti du report des élections locales initialement prévues en mars 2015 pour assouplir le calendrier de refonte de la carte intercommunale dans les départements de la grande couronne parisienne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise), en accordant à la commission régionale de coopération intercommunale un délai plus long, de cinq mois au lieu de trois, pour examiner le projet de schéma avant que celui-ci ne soit arrêté par le préfet de région : la date limite laissée au préfet de région pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale aurait ainsi été reportée du 28 février au 30 avril 2015 ;

– à l'initiative de MM. Jean-Pierre Blazy et François Pupponi, l'**article 14** visait à reporter du 30 septembre au 15 novembre 2014 le délai ouvert aux communes situées au-delà de la petite couronne francilienne, pour décider d'intégrer la métropole du Grand Paris.

Lors de son examen en deuxième lecture le 21 octobre 2014, la commission spéciale du Sénat a considéré que le délai reporté ayant d'ores et déjà expiré et que ces dispositions ne trouvaient pas leur place dans le présent texte : en conséquence, elle a supprimé ces articles.

4. Les dispositions relatives à la place de l'opposition au sein des conseils régionaux supprimées par le Sénat

En première lecture, à l'initiative de M. Florent Boudié, l'Assemblée nationale a inséré deux **articles additionnels 12 bis et 12 ter** visant à renforcer la place des oppositions régionales au sein des conseils régionaux :

– en prévoyant que lors de la constitution d'un groupe politique par la remise d'une déclaration au président du conseil régional, procédure d'ores et déjà prévue par le droit en vigueur, un groupe d'élus puisse « se déclarer d'opposition » ;

– en prévoyant une représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des commissions régionales ;

– en imposant que la commission régionale « *chargée des finances et du contrôle budgétaire* » soit confiée à un conseiller régional d’opposition.

La commission spéciale du Sénat a estimé que ces dispositions, relatives au fonctionnement des conseils régionaux et non au périmètre des régions et au mode d’élection de leurs conseillers, n’entraient pas dans le champ du présent projet de loi et pouvaient être contraires au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et, en conséquence, a supprimé ces articles.

II. LE CHOIX DE LA COMMISSION DES LOIS DE RÉTABLIR ET DE COMPLÉTER LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

A. LE RÉTABLISSEMENT DE LA CARTE ET DU TABLEAU DES EFFECTIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX

1. Le retour au découpage en douze régions adopté en première lecture par l’Assemblée nationale

En adoptant des amendements identiques présentés par votre rapporteur et par M. Hugues Fourage et les députés membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, la commission des Lois est revenu sur les modifications apportées par le Sénat et a rétabli la carte régionale telle qu’elle avait été adoptée en première lecture par l’Assemblée nationale (**article 1^{er}**) :

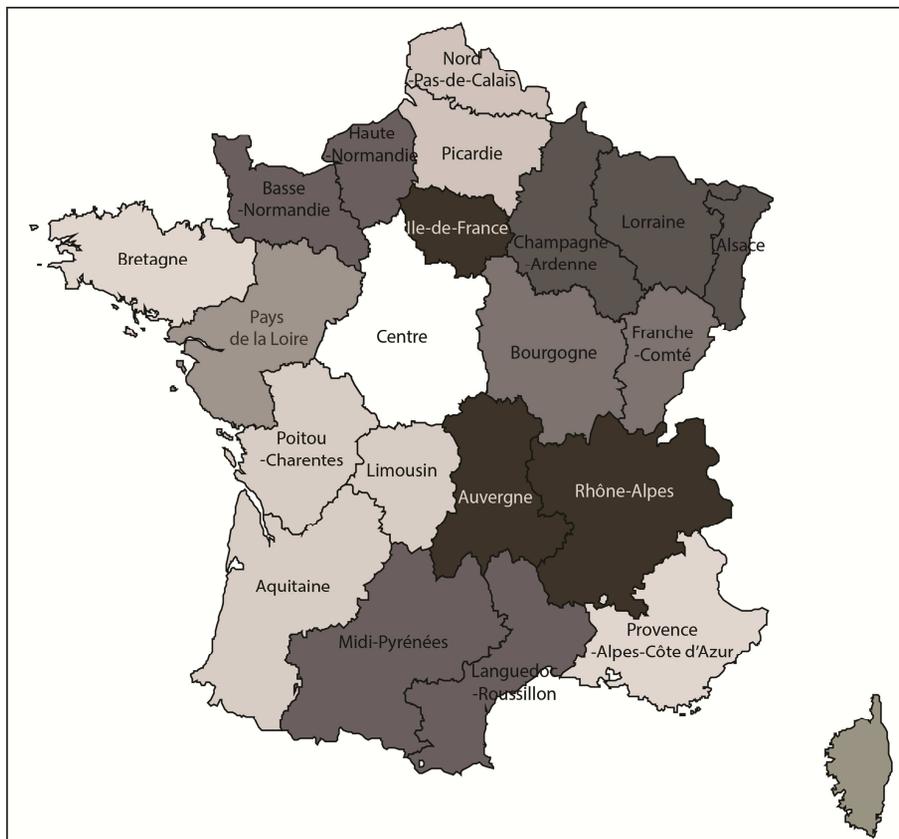
– les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont été à nouveau regroupées en une seule région ;

– l’Alsace a été rattachée à une grande région constituée avec la Lorraine et Champagne-Ardenne.

La carte ainsi adoptée par la commission des Lois ne comporte plus que douze régions métropolitaines ⁽¹⁾, au lieu des quatorze prévues par le Sénat.

(1) La collectivité territoriale de Corse n’étant pas concernée par le présent projet de loi.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN DEUXIÈME LECTURE
PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**



2. Le rétablissement des dispositions électorales adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture

À l'**article 6**, sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a, en cohérence avec les modifications apportées à la carte des régions à l'article 1^{er}, rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

En conséquence, à la différence du tableau des effectifs des conseils régionaux adopté au Sénat en deuxième lecture, le texte adopté par votre Commission :

– prend en compte le regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine et des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;

– procède à un calcul du nombre de conseillers régionaux par région à effectifs constants par rapport au droit en vigueur.

Par ailleurs, à l'**article 7**, à l'initiative de votre rapporteur et de M. Hugues Fourage, la commission des Lois a rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui garantit à chaque département un nombre minimal de deux sièges au sein du conseil régional.

B. LE RETOUR À UN DISPOSITIF DE MODIFICATION DES LIMITES RÉGIONALES FONDÉES SUR LE CONSENSUS ET LE RESPECT DE L'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

1. Une évolution de la carte régionale fondée sur le consentement des organes délibérants des collectivités concernées

En adoptant un amendement de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli à l'**article 3** le dispositif, permettant la modification des limites régionales, et ainsi le rattachement d'un département à une autre région, fondé sur le consentement positif de la région de départ, exprimé par les trois cinquièmes de son conseil régional. Si la différence semble mineure par rapport à la solution préconisée par le Sénat – demandant une absence d'opposition de la région de départ exprimée avec la même majorité qualifiée – il est apparu difficile d'envisager, au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, qu'une région puisse voir son territoire être modifié de manière substantielle sans que son conseil régional ait à signifier explicitement son consentement, en étant simplement mis en demeure de faire valoir son éventuelle opposition. Au vu des enjeux d'une telle décision, il semble d'ailleurs peu probable que le conseil régional juge qu'il n'est pas nécessaire qu'il exprime un avis sur un tel projet.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, un département pourrait être rattaché à une région contiguë selon une procédure allégée : le conseil départemental aurait à adopter une délibération demandant ce rattachement à la majorité des trois cinquièmes des votants ; les deux conseils régionaux concernés devraient approuver ce choix par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes, l'inscription de cette question à l'ordre de jour de chacune de ces assemblées délibérantes étant de droit lorsqu'au moins 10 % de leurs membres le demandent. Cette modification serait alors actée par un décret en Conseil d'État.

En application d'un amendement défendu par votre rapporteur, cette faculté – comme celle permettant la fusion volontaire des régions – serait applicable du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019, afin de laisser le temps au pouvoir réglementaire d'en tirer les conséquences en matière électorale à temps pour le prochain renouvellement des conseils régionaux.

2. Les conséquences électorales de l'éventuelle évolution de la carte

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a transféré au sein de l'**article 3**, en les modifiant, les dispositions insérées par le Sénat à

l'**article 3 bis** ⁽¹⁾, qui tirent les conséquences au niveau électoral de l'éventuel changement de région d'un département.

Ainsi, en cas d'exercice par un département, entre 2016 et 2019, du « droit d'option », la commission des Lois a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer, à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux postérieur à celui de décembre 2015, les effectifs des conseils régionaux et le nombre de candidats par section départementale dans les deux régions concernées. La méthode que le pouvoir réglementaire devrait suivre, fixée au **I ter** de l'article 3, est celle mise en œuvre par le législateur depuis la réforme du mode de scrutin régional en 2003.

En revanche, la commission des Lois n'a pas repris les dispositions prévoyant qu'à titre transitoire, les conseillers régionaux de la région d'origine élus au titre du département ayant exercé son droit d'option pourraient, en dehors de toute nouvelle élection, poursuivre leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil jusqu'au prochain scrutin régional.

Par ailleurs, par parallélisme avec le dispositif retenu en cas de changement de région d'un département, la commission des Lois a, sur proposition de votre rapporteur, tiré les conséquences électorales d'un éventuel regroupement de régions, qui interviendrait en application de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales – soit entre 2016 et 2019.

Le **I quater** de l'article 3 du projet de loi prévoit ainsi qu'en cas de regroupement de plusieurs régions en une seule région, un décret en Conseil d'État fixerait, en vue des élections régionales suivantes, les effectifs du conseil régional de cette nouvelle région, ainsi que le nombre de candidats par section départementale.

Dans les deux cas – changement de région d'un département ou regroupement de régions –, les limites régionales pourraient donc évoluer sans qu'il faille nécessairement solliciter le législateur afin d'en tirer les conséquences sur le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral, qui fixent les effectifs des conseils régionaux et le nombre de candidats dans chaque section départementale.

C. LA PRISE EN COMPTE DES ANTICIPATIONS NÉES DU PROJET DE REPORT DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES

Tout en entérinant à l'**article 12** le principe de l'abandon du report des élections départementales de mars à décembre 2015, la commission des Lois a, sur proposition de votre rapporteur, adopté des dispositions destinées à aménager les règles liées à la période préélectorale pour ce seul scrutin.

(1) En conséquence, votre commission des Lois a supprimé cet article 3 bis.

Si en droit, le report des élections départementales de mars à décembre 2015 n'est jamais entré en vigueur, les annonces officielles faites et le dépôt même du présent projet de loi le 18 juin 2014 ont suscité des « anticipations raisonnables » de la part de candidats potentiels comme des collectivités concernées sur le calendrier électoral qui leur seraient applicables, anticipations que le législateur doit prendre en compte.

Confirmant les dates annoncées le 10 octobre dernier par le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur a présenté lors du conseil des ministres du 5 novembre 2014 une communication relative à la date des élections départementales, qui auront lieu finalement le dimanche 22 mars 2015 pour le premier tour et le dimanche 29 mars 2015 pour le second tour, en application du calendrier fixé par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

Aussi en application du droit en vigueur, l'interdiction de certaines actions de communication serait applicable du 1^{er} septembre 2014 à la date à laquelle l'élection serait acquise, soit le 22 ou le 29 mars 2015 ; les dons en nature et en espèces et les dépenses devant être prises en considération pour l'établissement des comptes de campagne des candidats seraient ceux effectués à leur profit à partir du 1^{er} mars 2014 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les fonctions exercées par certaines personnes pouvant les rendre inéligibles – autres que celles de préfet, pour lequel l'inéligibilité porte sur une durée de trois ans à l'issue de l'exercice des fonctions – seraient appréciées en prenant en compte les activités exercées à partir du 22 mars 2014. Les dispositions adoptées par le Sénat n'apportent pas de solution à la situation des personnes exerçant des fonctions les rendant inéligibles et qui avaient prévu de se mettre en règle au plus tard en décembre 2014, soit un an avant les dates envisagées par le projet de loi initial pour le scrutin départemental.

Aussi à l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a inséré au sein du présent article un **dispositif spécifique d'application de ces dispositions au seul renouvellement général des conseils départementaux en mars 2015**, prenant en compte les actes qui auraient été réalisés de bonne foi en vertu du calendrier électoral annoncé par le Gouvernement, **avant le 17 septembre 2014**, lendemain de l'annonce officielle, dans le cadre de la déclaration de politique générale prononcée à l'Assemblée nationale et lue à la tribune du Sénat, **du souhait du Premier ministre de renoncer au report des élections départementales**.

Les **actions de communication effectuées entre le 1^{er} et le 16 septembre 2014** par les éventuels candidats et **les dépenses de promotion engagées entre le 1^{er} et le 16 septembre 2014** par les collectivités territoriales, normalement prohibées car opérées dans une période de six mois précédant le premier jour du

(1) Cf. commentaire sous l'article 12 bis A.

mois de l'élection ⁽¹⁾ seraient ainsi considérées comme ayant été effectuées de manière licite.

De la même manière, **l'obligation de régler les dépenses à caractère électoral par l'intermédiaire d'un mandataire financier, et ses conséquences en matière de limitation et de remboursement des dépenses électorales** ⁽²⁾, ne seraient applicables qu'à compter du 17 septembre 2014 – et non du 1^{er} mars 2014 en application de l'article L. 52-4 du code électoral. Cependant, **si le binôme de candidats aux élections départementales avait commencé à engager des dépenses ou à collecter des dons à des fins électorales avant le 17 septembre 2014, comme le droit en vigueur le leur permettait, les règles de droit commun continueront à s'appliquer** et les dépenses engagées dans l'année précédant le scrutin (à compter du 1^{er} mars 2014) figureront sur leur compte de campagne, ce qui pourra leur permettre, le cas échéant, de bénéficier de leur remboursement forfaitaire.

En conséquence, les dépenses de communication ou de promotion des réalisations des collectivités, engagées avant le 17 septembre 2014, ne sauraient être considérées comme des dépenses à caractère électoral au profit de candidats n'ayant pas commencé leur campagne électorale avant cette date.

Enfin, les fonctions dont l'exercice rend inéligibles les personnes qui les occupent ⁽³⁾ ne seront prises en compte qu'à partir du 1^{er} décembre 2014,

(1) C'est-à-dire les interdictions de mise en place d'un numéro d'appel gratuit au profit d'un candidat (article L. 50-1 du code électoral), d'affichage électoral en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51 du même code), de publicité commerciale à but électoral par voie de presse ou audiovisuel (article L. 52-1) et de campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité (article L. 52-4). Pour des élections ayant lieu en mars 2015, la période d'interdiction part du 1^{er} septembre 2014 à la date à laquelle l'élection est acquise.

(2) En application de l'article L. 52-4 du code électoral, les dépenses faites pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat peuvent être considérées comme ayant un caractère électoral, que ce soit pour l'application des dispositions relatives à la limitation des dépenses de campagne (article L. 52-11 du même code) leur remboursement forfaitaire (article L. 52-11-1 du même code) mais aussi l'interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d'un candidat (article L. 52-8 du même code).

(3) En application des articles L. 195 et L. 196 du code électoral, les personnes ayant exercé certaines fonctions dans le même ressort territorial pouvant permettre d'influencer le scrutin ne peuvent être élus au conseil général (dénommé conseil départemental à compter des prochaines élections) :

- les préfets, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai de trois ans avant la date de l'élection ;
- les sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet de préfet ou sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet, ainsi que les secrétaires en chef de sous-préfecture, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d'un an avant la date de l'élection ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, les officiers militaires, les policiers, les ingénieurs des ponts et chaussées ou des mines, les recteurs et inspecteurs d'académies, les agents des finances publiques, les directeurs des postes et communications, les responsables des manufactures de tabac, les agents du génie rural, des eaux et des forêts, les inspecteurs des instruments de mesure, les directeurs des directions départementales de l'État, les membres du cabinet du président du conseil général et les responsables des services du conseil régional et du conseil général, les vétérinaires inspecteurs et inspecteurs des services agricoles, dans le ressort territorial où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d'un an avant la date de l'élection – ce délai ayant été porté de six mois à un an par l'article 7 de la loi

permettant ainsi aux personnes ayant prévu de se mettre en conformité avec les articles L. 195 et L. 196 du code électoral avant le début du délai d'un an précédant les élections départementales alors prévues en décembre 2015, de pouvoir se présenter aux élections qui auront désormais lieu en mars 2015.

En conséquence, la commission des Lois a **supprimé l'article additionnel 12 bis A**, au sein duquel le Sénat avait inséré certaines dispositions poursuivant le même objectif mais en prenant en compte la date du 28 octobre 2014, date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat sur la réforme territoriale.

D. LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS NOUVELLES INSÉRÉES PAR LE SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE

1. L'article liminaire sur les compétences ayant vocation à être exercées par les différentes catégories de collectivités territoriales

La commission des Lois a considéré que les dispositions de l'**article 1^{er} A**, rétabli par le Sénat dans une rédaction différente de la première lecture, rappelaient les compétences ayant vocation à être exercées par chaque catégorie de collectivités territoriales ainsi que par les établissements publics de coopération intercommunale : à ce titre, elles étaient parfaitement redondantes avec des dispositions déjà en vigueur et n'avaient pas de lien direct avec le présent projet de loi relatif à la délimitation des régions et au droit électoral.

Dès lors, à l'initiative de son rapporteur, ainsi que de M. Hugues Fourage et des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC), la commission des Lois a **supprimé l'article 1^{er} A**.

2. Les dispositions relatives à l'évolution des départements et régions d'outre-mer

En adoptant deux amendements déposés par le Gouvernement, la commission des Lois a supprimé des dispositions insérées par le Sénat en deuxième lecture, en méconnaissance du principe constitutionnel dit de « l'entonnoir », relatives à l'évolution des territoires régis par l'article 73 de la Constitution :

– le rétablissement de la faculté, pour les conseillers départementaux et régionaux de La Réunion, de se réunir en congrès des élus (**article 1^{er} bis**) ;

– l'injonction faite au Gouvernement d'organiser en 2016 une consultation des électeurs sur la fusion entre le département et la région de la Guadeloupe, en dehors des règles fixées à l'article 73 de la Constitution (**III de l'article 3**).

3. Les règles de détermination des indemnités des conseillers régionaux

À l'initiative de votre rapporteur, la Commission a supprimé l'**article 6 bis**, inséré par le Sénat en deuxième lecture, proposant de revoir les states démographiques servant à encadrer les indemnités de fonction pouvant être attribuées aux conseillers régionaux.

En effet, le reprofilage proposé aurait eu des effets redistributifs non négligeables.

En ne prenant en compte que les régions dont le périmètre n'est pas modifié par le présent projet de loi, les conseillers régionaux des régions regroupant moins de 1 million d'habitants verraient leur indemnité maximale augmenter de 25 % (en Corse, en Guadeloupe, à La Réunion) tandis que les conseillers des régions de 2 à 5 millions d'habitants verraient leur indemnité diminuer de 14,3 ou 16,7 % (en Bretagne, Centre, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Sur le fond, il est également possible de s'interroger sur la nécessité de restaurer, comme le propose le Sénat, une telle différence entre les indemnités des élus régionaux, alors que leur charge de travail n'est pas directement liée à la population de la région.

E. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ASSOUPLISSEMENT DU CALENDRIER DE REFONTE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE EN GRANDE COURONNE FRANCILIENNE

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 dans les départements de la grande couronne francilienne en application de l'article 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la commission des Lois a adopté un amendement de rétablissement de l'**article 13** présenté par votre rapporteur accordant un délai supplémentaire de deux mois au printemps 2015.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 12 novembre 2014, la Commission procède à l'examen du projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n° 2331).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. La plupart de la centaine d'amendements au projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, portent sur l'article 1^{er}. Sachant qu'un amendement du rapporteur risque d'en faire tomber un certain nombre, je propose que ceux qui le souhaitent interviennent sur l'article 1^{er} lors de la discussion générale, afin que les auteurs des amendements puissent tous s'exprimer. J'informe les membres de la commission des Lois que la commission mixte paritaire se tiendrait le jeudi 27 novembre prochain, à 13 heures 45, à l'Assemblée nationale.

M. Jean-Frédéric Poisson. Il s'agit d'une bonne méthode respectueuse de chacun des nombreux parlementaires présents pour débattre de ce texte.

M. Carlos Da Silva, rapporteur. Nous sommes à nouveau saisis du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, adopté par le Sénat en deuxième lecture le 30 octobre dernier par 175 voix contre 33.

Cette nouvelle étape est décisive pour une réforme qui permet non seulement de bâtir de grandes régions renforcées, mais aussi une France plus équilibrée entre son cœur, la région Île-de-France, et l'ensemble du territoire national. Ce projet de loi vise aussi à mettre en place une architecture mieux adaptée aux enjeux économiques et démocratiques des prochaines décennies dans l'intérêt de nos concitoyens, de nos entreprises et de toutes les forces qui animent le tissu économique et associatif.

Il s'agit d'enclencher le grand mouvement indispensable à l'adaptation et au redressement de la nation. Les Français l'ont bien compris : si la réforme territoriale a pu, dans un premier temps, réveiller quelques passions et susciter quelques revendications excessives, elle est désormais regardée par la plus grande partie de nos concitoyens comme une avancée considérable, indispensable au renforcement du pays, de sa cohésion territoriale et de sa décentralisation. Elle était attendue depuis longtemps et elle a été souhaitée, tour à tour, sur tous les bancs de notre assemblée.

Contrairement au texte adopté par le Sénat en première lecture, qui avait été vidé de sa substance et ne proposait aucune carte, celui que nous examinons aujourd'hui témoigne d'une approche plus constructive. Nous ne pouvons que

nous réjouir que le Sénat ait adopté le principe d'un regroupement des régions – il correspond, à deux cas près, à la carte que nous avons adoptée en première lecture –, et celui d'une modification du calendrier électoral, tout en entérinant le souhait du Gouvernement d'organiser les prochaines élections départementales en mars 2015. Je ne doute pas que nos débats en commission et en séance seront tout aussi constructifs.

Le Sénat a cependant apporté des modifications non négligeables au texte que nous avons adopté en première lecture. Je note que certaines d'entre elles semblent méconnaître des règles, comme celle dite de l'entonnoir, voire aller à l'encontre de principes constitutionnels.

Le Sénat a rétabli un article préliminaire réaffirmant les compétences ayant vocation à être exercées par chaque niveau de collectivité.

Concernant la carte, s'il a tenté de respecter la plupart des grands équilibres établis par notre assemblée à l'issue de la première lecture, il a purement et simplement supprimé deux regroupements que nous avons opérés : celui du Languedoc-Roussillon avec Midi-Pyrénées, et celui de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine. La carte qui nous est proposée compte donc quinze régions métropolitaines, si l'on inclut la Corse.

En ce qui concerne les règles de détermination des futurs noms et chefs-lieux des nouvelles régions, il a confirmé le dispositif de libre choix prévu par notre Commission, en supprimant quelques précisions qui encadrent ces dispositions. Il a également modifié le nom de la région Centre, renommée Centre-Val de Loire, sans que le conseil régional concerné ait pu délibérer sur cette question.

S'agissant des modalités d'évolution volontaire de la carte régionale et de ce qui est improprement désigné sous le nom de « droit d'option », le Sénat a globalement accepté le principe de la suppression des conditions référendaires au profit d'une décision des organes délibérants des collectivités concernées à la majorité des trois cinquièmes. Cependant, s'agissant de la possibilité offerte à un département de changer de région, il a curieusement estimé que la région de départ n'aurait pas à donner son accord, mais pourrait seulement faire part de son opposition, ce qui laisse à penser que cette question pourrait ne pas concerner les élus en question. Il a aussi estimé que ces évolutions ne pourraient être mises en œuvre que durant l'année 2016, en prévoyant toutefois que les procédures en cours pourraient être achevées par la suite, alors que nous avons prévu d'ouvrir cette possibilité jusqu'en mars 2019, soit un an avant les élections suivantes.

À cette fin, il a imaginé un dispositif permettant de modifier par voie réglementaire le tableau des effectifs des conseils régionaux, voire d'organiser le transfert de certains conseillers régionaux en cours de mandat... Autant le premier point mérite d'être pris en considération, autant il me paraît constitutionnellement

périlleux de prétendre, même « à titre transitoire », faire siéger dans un conseil régional des conseillers régionaux élus dans une autre région.

Le tableau des effectifs a été adapté par le Sénat afin de tenir compte des modifications qu'il a apportées à la carte des régions. Une réduction de 10 % des effectifs des conseils régionaux comptant plus de 150 membres, à l'exception de la seule Île-de-France, a été adoptée. Elle concernerait les nouvelles régions regroupant Nord-Pas-de-Calais et Picardie d'une part, Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes d'autre part et également Auvergne et Rhône-Alpes.

Enfin, tout en confirmant le principe du plancher garantissant à chaque département un nombre minimal d'élus au sein du conseil régional, le Sénat a porté ce nombre à cinq, au lieu de deux, comme cela avait été prévu dans le texte de notre assemblée en première lecture. Sur ce point également, il me semble que le risque constitutionnel que fait courir le texte du Sénat est particulièrement élevé.

En ce qui concerne les prochaines échéances électorales, le Sénat a adopté les dispositions relatives au remplacement des conseillers départementaux votées par l'Assemblée nationale. À la demande du Gouvernement, il a modifié le calendrier électoral afin de supprimer le report des élections départementales de mars à décembre 2015, et il a entériné le déroulement des prochaines élections régionales en décembre 2015. Contre l'avis du Gouvernement et du rapporteur, il a fixé l'échéance des mandats acquis en 2015 à mars 2021 plutôt qu'au mois de mars 2020, date prévue dans le projet initial.

Le Sénat a également ébauché une solution concernant la situation des candidats et des collectivités territoriales ayant, de bonne foi, engagé des dépenses pouvant être considérées comme relevant de la propagande électorale avant le 28 octobre 2014, date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat confirmant le souhait du Gouvernement d'abandonner le report des élections départementales de mars à décembre 2015.

À la demande de certains élus réunionnais et guadeloupéens, il a inséré des dispositions nouvelles concernant l'évolution des deux collectivités ultramarines et la perspective de mise en place des collectivités uniques. Ces ajouts me semblent contraires à la règle de l'entonnoir qui prévaut à ce stade de la procédure parlementaire.

Enfin, le Sénat a supprimé les dispositions insérées par l'Assemblée, à l'initiative de M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, visant à organiser la place des oppositions au sein des conseils régionaux, et les dispositions relatives au calendrier d'organisation de la carte intercommunale en Île-de-France.

Le texte qui nous est soumis comporte quelques avancées, mais aussi des retours en arrière, voire des dispositions nouvelles qui ne peuvent constitutionnellement prospérer en deuxième lecture. Mes amendements tâcheront

d'apporter des réponses concrètes et conformes à notre droit sur chacun de ces sujets. En tenant compte des apports du Sénat, je proposerai de rétablir les grands équilibres que nous avons réussi à trouver en première lecture.

M. Dominique Bussereau. Sur le plan politique et constitutionnel, il me semble paradoxal de débattre d'un texte qui traite des modes d'élections dans les collectivités territoriales et trace la carte des régions avant d'avoir examiné le projet de loi relatif à leurs compétences. Le Sénat sera saisi de ce dernier texte au mois de décembre prochain, et l'Assemblée seulement au début de l'année 2015, ce qui signifie que nos compatriotes seront amenés à élire, les 22 et 29 mars prochains, des assemblées départementales dont ils ne connaîtront pas les compétences.

Le Gouvernement n'est pas très sérieux lorsque, en novembre, il demande à sa majorité de fixer, pour les élections départementales, une date différente de celle qu'il lui avait demandé d'adopter en juillet. Je condamne cet amateurisme sans précédent dans l'histoire de notre République. Il n'est guère de nature à inciter nos concitoyens à voter au mois de mars prochain, d'autant qu'un scrutin à deux élus risque de les décontenancer.

Monsieur le rapporteur, vous avez souligné que nous ne connaissions pas l'avis de la région Centre sur sa nouvelle dénomination. Je rappelle que nous avons tous reçu un courrier de M. François Bonneau, président de la région. Certes, il ne s'agit pas d'une délibération de l'assemblée régionale, mais la parole du président d'une assemblée élue, bénéficiant d'une solide majorité, mérite tout de même d'être entendue.

J'ai remarqué que certains collègues avaient déposé des amendements visant à remarier la malheureuse région Poitou-Charentes, soit avec le Centre, soit avec les Pays de la Loire. Pourtant les quatre conseils départementaux, qui sont de sensibilités politiques très différentes, la quasi-totalité des députés et sénateurs, y compris ceux qui viennent d'être élus, se sont prononcés en faveur d'un rapprochement avec l'Aquitaine et le Limousin, et une capitale régionale, Bordeaux. Puis-je dire à tous ceux qui veulent parler en notre nom que je ne me permettrai pas de parler en leur nom ? Nous sommes tout de même bien placés pour savoir ce que nous souhaitons dans cette région.

M. Philippe Gosselin. Je salue la sagesse de notre rapporteur qui a rendu hommage à celle du Sénat. L'alternance a du bon, semble-t-il ; peut-être faudrait-il y songer pour notre propre assemblée.

Ce qui a été présenté comme l'un des grands projets de cette partie du quinquennat n'est, en fait, qu'une réforme *a minima* qui manque d'ambition. Des pressions nombreuses se sont exercées venant de toutes parts, y compris de la majorité, et ce texte constitue « l'aboutissement » de tergiversations qui durent depuis près de deux ans. Jeudi dernier, sept mois après en avoir annoncé la suppression, le Premier ministre a déclaré que les départements étaient devenus

une priorité nationale. On fait un pas en avant, puis un pas en arrière. Il y a un mois, il s'agissait de rassurer les présidents de régions ; j'imagine que, dans trois semaines, nous entendrons au Congrès des maires des discours qui caresseront l'auditoire dans le sens du poil. Tout cela est brouillon et manque de travail en amont.

Si nous avons entendu trop d'annonces contradictoires, c'est parce que le Gouvernement ne sait pas vraiment quels objectifs il poursuit. Aucun des arguments avancés ne tient vraiment. Il s'agirait de dépenser moins, nous dit-on. En ce domaine, rien n'est démontré. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale, nous a d'abord annoncé une économie de 25 milliards d'euros avant de s'en tenir prudemment à 10 milliards. En tout état de cause, nous savons que les fusions de collectivités sont d'abord coûteuses, notamment en matière de personnel, et qu'il faut du temps avant qu'elles ne produisent des effets vertueux. Sur le plan financier, nous sommes donc loin du compte, à moins que l'opération ne vise à réduire les dotations aux collectivités tout en leur attribuant des compétences supplémentaires – mouvement qui, à vrai dire, est déjà à l'œuvre.

L'objectif serait aussi de rapprocher les élus des citoyens, mais je doute que cela se produise vraiment. Non seulement la modification des dates des élections des assemblées départementales risque, au contraire, de détourner nos concitoyens des urnes, mais, si cela ne suffisait pas pour les dissuader, vous leur demanderez d'élire des conseillers départementaux dont les compétences seront totalement inconnues. C'est du jamais vu !

Que dire par ailleurs des contours des régions ? Il y a matière à discussion comme le prouvent les très nombreux amendements dont nous sommes saisis. Je suis un peu effrayé de constater que le siège des régions sera fixé par un décret provisoire en 2015, puis par un décret définitif en 2016. Vous imaginez ce qui pourra se produire entre villes concurrentes dans l'intervalle.

L'argument de la réduction du millefeuille territorial me laisse également dubitatif, puisque nous n'avons pas encore d'informations concernant les compétences des diverses collectivités.

La copie reste donc à revoir, même si le Sénat a apporté un peu de sagesse au débat. Il s'agit pour l'instant d'un brouillon qui ne convaincra personne.

M. Sébastien Denaja. Je salue l'initiative du président de la République qui a eu le courage d'engager une réforme majeure de l'architecture institutionnelle locale de notre pays. Ce courage est d'autant plus grand que l'exécutif aurait pu se contenter de dessiner par décret le contour des circonscriptions. Au contraire, pour la première fois, elles seront tracées par le Parlement par la voie démocratique, sous les yeux de nos concitoyens. La transparence me paraît constituer une excellente méthode.

Le choix d'examiner la carte des régions avant de se pencher sur leur compétence me paraît également de bonne méthode. Si vous me permettez cette

comparaison hasardeuse, avant de distribuer les cartons d'un déménagement, je préfère savoir si je les confie à un grand costaud ou à un petit gringalet. En l'espèce, une fois que nous disposerons de grandes régions, nous saurons que nous pouvons leur confier de grandes compétences.

Au mois de juillet dernier, le groupe SRC avait collectivement dessiné une carte qui allait plus loin que celle proposée par le Gouvernement. Il maintiendra cette position et proposera de rétablir une grande région à l'est de la France, car il ne faut pas laisser l'Alsace dans une situation d'isolement.

M. Éric Straumann. Vous croyez que l'Alsace est isolée ? Êtes-vous déjà venu dans notre région ?

M. Sébastien Denaja. Il ne serait pas non plus justifié que Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon restent isolées, alors que se constitue au sud-ouest une très grande région Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et qu'au sud-est existe déjà la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. En s'unissant, ces deux régions pourront équilibrer le territoire au sud et former un troisième ensemble régional de taille comparable aux deux autres. Tous les trois pourront alors affronter l'avenir avec davantage de confiance.

M. Éric Straumann. Le Sénat a voté à une majorité de plus des deux tiers le maintien de l'Alsace dans ses contours. Depuis juillet, les trois collectivités concernées – les conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et le conseil régional d'Alsace – ont délibéré solennellement : 96 % des élus, y compris socialistes, ont rejeté la réforme. Peut-on aller contre la volonté d'un tel nombre d'élus ? Peut-on aller contre la volonté de la population alsacienne – sans aller jusqu'à parler d'un peuple ?

Les Alsaciens ne manifestent pas souvent. Or jamais, depuis 1924 ou 1953, ils n'étaient descendus en aussi grand nombre dans la rue que le 3 octobre dernier à Strasbourg. Ils ont aussi été plusieurs dizaines de milliers à signer des pétitions s'opposant à la réforme. Je crois que plus de 300 délibérations en ce sens ont été prises par des conseils municipaux.

Je vous garantis que nous reviendrons sur une réforme qui ne respecterait pas la volonté des élus et des Alsaciens. Les trois candidats aux élections à la présidence de l'UMP ont d'ores et déjà pris l'engagement qu'un retour de l'UMP au pouvoir se traduirait par un retour à la région Alsace.

M. Sébastien Denaja. Et vous les croyez !

M. Éric Straumann. Pourquoi vouloir imposer une réforme qui ne sera pas mise en œuvre ?

L'Alsace n'est pas isolée. Elle reçoit les plus importants investissements étrangers de France ; elle accueille sans doute la proportion la plus importante d'immigrés ; elle héberge probablement le plus grand nombre de travailleurs

transfrontaliers. Vous commettriez une erreur historique en méconnaissant cette réalité. Prenez en compte l'avis du Sénat ! À ce sujet, les propos du président de l'Assemblée, qui estime que le travail du Sénat n'est pas sérieux, m'ont blessé.

Quoi qu'il arrive, nous reviendrons sur cette réforme. Non seulement vous feriez une erreur, mais ces allers-retours seraient contraires à la bonne administration de la république.

M. Jacques Valax. Je réaffirme mon soutien à une réforme de modernisation voulue par le président de la République et le Gouvernement. Ils ont su faire preuve de courage en présentant ce projet dès le mois de juin.

Vous nous accusez d'agir dans la précipitation, mais cela fait plus de vingt ans que l'idée de réduire le nombre de régions est évoquée et que le « millefeuille » est dénoncé. Combien de fois avez-vous appelé à simplifier les strates administratives ? Dépassons les conservatismes ! Installons-nous pleinement du côté des réformateurs ! Trop de sensibilités différentes, trop d'enjeux subjectifs ont jusqu'ici bloqué les évolutions nécessaires. Ne restons pas arc-boutés sur nos certitudes ! Agissons en législateurs et non en défenseurs de nos prés carrés ! Les citoyens ne nous le pardonneraient pas.

Le Sénat s'est opposé à l'idée de réunir Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Dans l'intérêt bien compris de ces deux régions, nous devons pourtant aller au bout de cette réforme équitable pour chacune d'elles. Pour reprendre l'argument utilisé par M. Straumann, je crois que, si l'on interrogeait l'ensemble des élus concernés, on recueillerait 96 % d'avis favorables à la fusion. La future région accueillera deux métropoles, dont Montpellier, entourées d'un réseau de villes moyennes de bonne taille. Avec 5,3 millions d'habitants, soit 8 % de la population française, il s'agira de la troisième région du pays.

Il faudra évidemment veiller à conserver la proximité indispensable, notamment dans les territoires ruraux ; les citoyens y sont particulièrement sensibles. Manuel Valls s'est exprimé à ce sujet devant le Sénat, tout comme Bernard Cazeneuve. L'un et l'autre seront particulièrement attentifs sur le sujet.

Il nous revient de nous mobiliser pour consolider une décentralisation juste, efficace et responsable. Nous devons renforcer nos régions avec la nouvelle carte et veiller à ce qu'elles atteignent, comme le disait André Vallini, une « taille critique pouvant leur permettre de développer davantage leur attractivité dans les années à venir ». La fusion Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon constituera l'un des éléments permettant de moderniser la démocratie locale et de rendre nos régions plus dynamiques et efficaces.

M. Michel Piron. Contrairement à mon excellent collègue Dominique Bussereau, je considère que les variations calendaires du Gouvernement constituent une sorte d'hommage à la grande souplesse de la majorité. (*Sourires.*)

Je regrette que la réflexion sur la relation entre région et département ait donné lieu à des hésitations qui finissent par devenir des non-choix. Je crains que l'agrandissement des régions justifie le maintien de l'échelon inférieur des départements. Les choses ne sont pas très bien engagées. Évidemment, il aurait été rationnel d'examiner dans un seul texte la carte et les compétences, la forme et le fond. L'œuvre aurait eu davantage de chance d'être reconnaissable.

Le droit d'option suscite aussi mon inquiétude. Il faut veiller à ce qu'elle ne devienne pas un enjeu électoral lors de chaque échéance régionale. Pour son application, la question des majorités est donc essentielle : il ne peut s'agir d'une majorité simple, si l'on veut éviter que ce sujet ne soit un véritable facteur de déstabilisation.

Concernant cette « clause de revoyure », j'ai été très étonné par la proposition baroque qui rend la majorité des deux tiers nécessaire du côté de la région d'accueil pour donner un accord à une modification, et du côté de la région de départ pour s'y opposer. Il s'agit d'une symétrie en trompe-l'œil qui pose tout de même un certain nombre de questions sur le plan juridique et politique.

M. Patrick Hetzel. L'idée d'une méga-région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne s'apparente à une vision technocratique, ou du moins déconnectée des bassins de vie de nos populations. À ce jour, nous n'avons entendu aucun argument sérieux en faveur d'une telle organisation : on nous dit simplement que, sans elle, l'Alsace serait repliée sur elle-même.

L'Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne correspondrait à un territoire plus vaste que la Belgique ou la Suisse : de toute évidence, ce serait ingérable et les décisions seraient prises très loin du terrain. Or nous sommes attachés à la proximité avec nos concitoyens, à l'efficacité de l'action publique, à la compétitivité de notre région et à son rayonnement, qui s'est créé au cours des dernières décennies autour du bassin rhénan.

Voilà pourquoi nous défendons une nouvelle organisation administrative de l'Alsace, dotée d'un conseil unique. Comme l'a rappelé Éric Straumann, 96 % des conseillers généraux et régionaux en ont tout récemment approuvé le principe. Il s'agit d'une réforme de fond de notre organisation territoriale, en lieu et place d'une méga-région qui marquerait une régression dans le processus de décentralisation. Contrairement à ce que j'entends très souvent dire, l'Alsace est prête à expérimenter en matière de gestion publique, mais en respectant la volonté de nos concitoyens : oui à la réforme, mais pas dans n'importe quelles conditions.

Je vous invite tous à prendre modèle sur ce qu'a fait le Sénat, avec une grande sagesse : plus de cinq heures de discussion autour de l'expérimentation alsacienne, que deux tiers des sénateurs ont approuvée, bien au-delà des clivages traditionnels. J'en appelle à la responsabilité de la majorité, qui devrait dialoguer davantage avec ses collègues sénateurs.

Cette expérimentation témoigne d'une véritable volonté de proposer une organisation nouvelle, fondée sur la fusion en un conseil unique d'Alsace des deux conseils généraux et du conseil régional. Pour la mener, il faut admettre que l'unité de la République n'est pas l'uniformité. Il serait dommage que cet élan soit freiné, voire que l'on aille contre le souhait de 96 % des élus du territoire.

M. Roger-Gérard Schwartzberg. Ce texte me laisse moi aussi insatisfait. Cela tient d'abord aux conditions dans lesquelles il a été préparé. À la rapidité des débuts, voire à l'improvisation, ont succédé deux ans d'incertitude sur un ensemble dont chaque pièce tendait à évoluer, comme dans un jeu de *Rubik's Cube*, ce qui n'a rien de classique en matière législative.

En outre, beaucoup l'ont dit, délimiter les régions avant de connaître précisément leurs compétences et celles des départements – s'ils subsistent –, c'est mettre la charrue avant les bœufs. Il faut savoir quoi faire, et non pas qui être ; ou, s'il faut savoir qui être, pour quoi faire ? En d'autres termes, il aurait mieux valu examiner les deux textes simultanément. Ce n'est pas une demande excessive du législateur, surtout s'il s'agit que les électeurs se prononcent au mois de mars en connaissant les compétences des collectivités et le devenir des départements.

Ces derniers ont fait l'objet d'étonnantes évolutions sinusoïdales. Voués d'abord à disparaître, puis à être « dévitalisés », selon le mot d'André Vallini, ensuite à être partiellement maintenus, selon le Premier ministre, ils seront finalement, selon le même Premier ministre, tous maintenus pour cinq ou six ans. Le parlementaire et l'électeur ont de quoi ne pas s'y retrouver. Pour le groupe RRDP, en tout cas, le maintien des départements est important, surtout dans de grandes régions, afin de préserver un échelon de proximité.

Enfin, le droit d'option a fait l'objet, après des amendements satisfaisants, de modifications qui le sont moins, ici ou au Sénat. Pour qu'un département puisse changer de région, il faut que les majorités requises ne soient pas trop élevées. Le fait que le droit d'option suppose actuellement la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans chacune des collectivités concernées le rend purement théorique.

Pourtant, le droit de changer d'avis a son importance. Un célèbre maire de Bordeaux – je veux bien sûr parler de Montaigne – n'en faisait-il pas l'éloge, en disant qu'« il n'y a que les fols certains et résolus » ? Il est vrai que le Gouvernement l'aura magnifiquement mis en pratique en préparant ce texte, qui n'en demeure pas moins très imparfait.

M. Jean-Luc Warsmann. Je suis d'accord avec mes collègues : nous manquons de visibilité et il n'est pas satisfaisant de modifier la délimitation des collectivités territoriales avant d'en déterminer les compétences.

En ce qui concerne la carte, j'ai soutenu en première lecture votre proposition, monsieur le rapporteur, car elle suscite un grand espoir dans mon territoire. La région Champagne-Ardenne exporte du champagne dans le monde

entier, mais le premier client de l'économie régionale est l'Allemagne, le second la Belgique. Pour nous, une région Est peuplée de 5 millions d'habitants, tout entière orientée vers le transfrontalier, vers l'Allemagne et le Benelux, fait sens dans la perspective des décennies à venir. Elle serait vaste, c'est vrai, mais moins que la future région Rhône-Alpes-Auvergne. Surtout, voyez le protocole de financement de la deuxième phase de la ligne à grande vitesse Est, entre la Lorraine et l'Alsace : grâce au cofinancement de toutes les collectivités du Grand Est, le temps de trajet entre Reims et Strasbourg sera ramené à une heure. Vous aurez donc mon soutien si vous maintenez votre position, monsieur le rapporteur.

J'ai toujours veillé à ne pas opposer les territoires les uns aux autres. Nous devons sortir de cette période, mettre fin aux modifications successives de la carte par chacune des chambres. De ce point de vue, l'annonce de la date de la commission mixte paritaire est bienvenue. Le Premier ministre s'est exprimé. Nous attendons maintenant de la visibilité et de la sécurité pour les territoires.

Mme Marie-Jo Zimmermann. À l'origine, cette réforme était marquée au coin du bon sens. Je regrette d'ailleurs vivement que le projet n'en ait pas été inscrit dans le programme du parti socialiste. Il aurait fallu faire la réforme en début de mandat, ou tout au moins demander alors aux présidents de conseils généraux et régionaux de travailler sur une carte, afin d'éviter l'improvisation dont nous avons été témoins en début de parcours.

Je veux saluer le bon sens dont a fait preuve le Sénat en définissant les compétences des collectivités dans l'article 1^{er} A. Sur ce point, comme l'a dit Roger-Gérard Schwartzberg, on avait mis la charrue avant les bœufs ! La réforme va entrer en vigueur pour au moins cinquante ans, du moins je l'espère. Ceux d'entre nous qui affirment que nous reviendrons en arrière lorsque nous serons majoritaires ne sont pas sérieux. Soyons réalistes, tenons compte de nos concitoyens.

Voilà précisément pourquoi je regrette l'improvisation initiale qui explique l'évolution ultérieure des cartes, laquelle prive nos concitoyens de toute lisibilité et empêche cette réforme d'être une grande réforme.

On évoque des régions à échelle européenne, comme en Allemagne, mais ce n'est pas du tout de ce type de régions que l'on est en train de doter la France. Voyez en revanche le Luxembourg, limitrophe de ma région et dont la dimension fait bien des envieux. Pour qu'une région réponde aux attentes des citoyens, s'agissant du chômage par exemple, elle doit posséder les compétences qui le permettent : celles-là mêmes qu'a introduites le Sénat, c'est-à-dire le développement économique et l'aménagement stratégique de leur territoire. Une grande réforme y aurait pourvu.

Je salue également la distinction établie par le Sénat entre le chef-lieu de région et la localisation de l'hôtel de région. S'il est vrai que la distance entre Reims et Strasbourg est quasi abolie, la préfecture de région reste l'endroit où se

trouvent tous les services de l'État : on ne peut pas faire une grande région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne dont le chef-lieu et l'hôtel de région seraient nécessairement situés à Strasbourg.

En somme, je regrette que le texte n'ait pas été préparé au départ et que la carte qui nous a été présentée n'ait pas été portée par une véritable conviction, ce qui nous prive aujourd'hui d'un texte digne de ce nom, appuyé sur le travail méritoire du Sénat.

On veut créer de grandes régions, mais nous devons aussi veiller à la proximité, pour nos concitoyens. Pourquoi donc faire disparaître les départements ? Pourquoi ne pas repartir par exemple de la carte établie par Michel Debré et de la réflexion d'André Vallini ? Avec de grandes régions, il faut conserver les départements ; ou alors il faut opter pour un découpage en départements beaucoup plus importants, dotés de compétences réelles afin d'être efficaces au service de nos concitoyens.

Le législateur sera respecté dès lors qu'il travaille pour les citoyens. Saluons le travail du Sénat, représentant des collectivités ; et nous, représentants du peuple, assumons notre devoir de proximité vis-à-vis de nos électeurs.

M. Jean-Patrick Gille. Je soutiens moi aussi la constitution de grandes régions, qui suppose la fusion de certaines régions existantes. De ce point de vue, la carte de l'article 1^{er} n'est pas satisfaisante s'agissant du Grand Ouest, comme en témoignent les amendements nombreux – et tous azimuts – déposés sur le sujet.

La carte dessine, d'ouest en est, une sorte de chapelet composé des régions Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Île-de-France. S'agissant de la région Centre, trois questions se posent. D'abord celle de sa dénomination, que le Sénat a changée en « Centre-Val de Loire », à juste titre, me semble-t-il. Ensuite, celle de la fusion avec d'autres régions : inutile de rappeler le feuillet qui nous a ballottés en tous sens, nous rattachant au Poitou-Charentes et au Limousin, puis aux Pays de la Loire dont nous sommes finalement dissociés. Notre souhait initial était de ne pas finir tout seuls : on ne peut pas dire que nous ayons été entendus ! Enfin, le droit d'option et ses assouplissements votés au Sénat, que je trouve intéressants, à condition que l'on se donne plus de temps pour user de ce droit.

Je proposerai donc, avec d'autres collègues, le rapprochement des régions Centre et Pays de la Loire, en vue de permettre ultérieurement à la Loire-Atlantique, voire à la Mayenne, de rejoindre la Bretagne. L'idée est de construire progressivement deux régions : la Bretagne, avec cinq ou six départements, et une grande région Centre-Val de Loire, dont la cohérence historique et géographique va de soi et qui serait « polycentrique », sans métropole, mais avec plusieurs agglomérations, du Mans à Orléans.

Il n'est de toute façon pas possible d'appliquer au Grand Ouest la démarche adoptée pour l'ensemble du pays, d'en rester au *statu quo*. Je ne voudrais pas que nos collègues des Pays de la Loire se sentent agressés par nos

propositions : nous les formulons dans un esprit d'ouverture, afin de dessiner, grâce aux possibilités de fusion, mais aussi de compromis quant au droit d'option, un scénario évolutif en vue des années à venir.

M. Thierry Benoit. Je déplore pour ma part que le Gouvernement n'ait pas joint le geste à la parole. La parole, c'est celle du Premier ministre Manuel Valls qui appelait de ses vœux, dans son premier discours de politique générale, la simplification et une meilleure lisibilité de l'action publique, allant jusqu'à annoncer l'extinction des conseils généraux à l'horizon 2020, ainsi que la maîtrise de la dépense publique, à laquelle la réforme territoriale devait contribuer. Une semaine après que le Premier ministre eut confirmé la fin des conseils généraux, le président de la République, pour n'être pas en reste et pour apparaître lui aussi comme un réformateur, annonçait la création de méga-régions. Tout cela crée une véritable cacophonie qui empêche l'opinion publique et les élus des territoires de comprendre l'intime conviction du Gouvernement et la trajectoire de son action, dépourvue de perspective claire.

Pour cette seconde lecture, je formule par conséquent trois propositions. La première est le retour à un droit d'option simple qui permette à un département – à ses élus et à sa population – de choisir sa région de rattachement, sans que la majorité des trois cinquièmes soit requise.

La deuxième consiste à lever le verrou du droit de veto que le texte accorde à la région de départ, lui permettant d'empêcher, à la majorité des trois cinquièmes, un département de rejoindre une autre région.

Enfin, j'aimerais que nous étendions le droit à l'expérimentation et à l'innovation. Il nous faudra revenir à l'idée d'un conseiller territorial, qui devait permettre aux élus des territoires d'organiser leur schéma de compétences, voire d'envisager à titre expérimental des fusions entre départements ou entre un département et une région.

Monsieur le président, je suis breton et il y a ici d'autres députés bretons. Chez nous, les élus et la population se préoccupent de l'organisation institutionnelle territoriale. Certaines de nos intercommunalités existent depuis près de cinquante ans : celle de Fougères a été créée en 1966 ! Les pays, les bassins de vie nous tiennent à cœur. Je souhaite donc que les territoires qui veulent se saisir de la question le puissent, par l'expérimentation et l'innovation. En Bretagne, nombre d'élus souhaitent ainsi une assemblée de Bretagne, que préfigurerait la création du conseiller territorial.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Vous vouliez dire, bien sûr, que vous êtes député de la nation, élu en Bretagne.

M. Thierry Benoit. Naturellement.

Mme Sophie Rohfritsch. Pour qu'une réforme institutionnelle soit efficace, elle doit permettre de libérer les énergies locales et de dégager des

moyens au profit du développement économique et de l'emploi. Or, avec la délimitation territoriale actuelle, l'Alsace offre une chance de concrétiser ces objectifs. Nous avons en effet uni l'ensemble des collectivités territoriales qui la composent, toutes tendances confondues – la communauté urbaine de Strasbourg, future métropole européenne, est à gauche –, et qui, depuis des années, travaillent ensemble sur des sujets stratégiques en y consacrant d'importants moyens financiers : enseignement supérieur, recherche, développement économique, innovation, tourisme, transport. Ces efforts partagés ont produit des résultats qui permettent à l'Alsace de peser, dans de nombreux domaines, bien plus lourd qu'elle ne devrait eu égard à son poids démographique. Cela n'est possible que si l'on travaille en cohérence, qu'on partage des objectifs et qu'on ne s'occupe pas exclusivement de politique.

Désormais, les chambres consulaires, les chambres de métiers, les agences de développement économique d'Alsace parlent d'une seule voix, et c'est pourquoi elles séduisent nos voisins suisses et allemands, avec lesquels nous travaillons à de nouveaux projets. La carte des régions issue des travaux du Sénat préserve et renforce cette efficacité, et adresse à tous ces partenaires un signe positif, les encourageant à poursuivre dans cette voie.

En faisant voler en éclat ces possibilités de concrétiser le développement économique – c'est-à-dire la croissance et l'emploi –, en diluant les compétences et les moyens dans une grande région, en nous privant de ces objectifs partagés, nous ne nous engagerions pas dans la voie du progrès et de la modernité, mais régresserions et renoncerions à défendre, non pas une identité particulière, mais la modernité et le progrès. J'espère que la majorité suivra ce bel exemple local de cohérence et, surtout, qu'elle entendra les Alsaciens, l'ensemble des élus du territoire et ses collègues du Sénat.

M. Paul Molac. Je n'étais pas favorable à la création de grandes régions, car je pense, comme M. Piron, qu'elle rendrait ensuite difficile la suppression des départements.

Pour une région, la question des moyens législatifs et réglementaires est décisive. Nous ne sommes, hélas, pas en Nouvelle-Calédonie, où existent des lois du pays et un pouvoir réglementaire. De quel pouvoir disposeront les régions en matière d'impôt et de développement économique ?

Si le Sénat n'a que peu modifié la carte, il a toutefois préféré séparer Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon. Certains veulent absolument que ces deux régions fusionnent. J'avoue, pour ma part, ne pas avoir d'opinion arrêtée sur le sujet. En revanche, je crois que ce serait une erreur de ne pas laisser l'Alsace toute seule. Il faut, en la matière, écouter les vœux des élus et de la population. Je sais bien que certains craignent que l'Alsace ne se replie sur elle-même, mais j'ai visité plusieurs fois cette région et n'y ai vu aucun signe de repli. Au contraire, on peut parler d'une véritable eurorégion, très ouverte sur l'extérieur, notamment sur

l'Allemagne et la Suisse. Le repli identitaire français, avec certaines idées qui ont obtenu 25 % des suffrages aux dernières élections, m'inquiète bien davantage !

À l'ouest, nous nous retrouvons avec trois régions. Je rappelle ma préférence pour une région Bretagne et une région Val de Loire. Je souhaite également que le droit d'option soit assez souple pour permettre à des départements comme la Mayenne, la Vendée ou la Sarthe de se déterminer. On a bien compris que le président du conseil général de la Sarthe et le maire du Mans regardent vers Tours, ce qui paraît relativement cohérent. Je conseille à nos amis du Maine-et-Loire de regarder aussi de ce côté. La Loire-Atlantique a autant de partenariats avec Lorient, qui n'est pas dans la même région, qu'avec Angers.

Il restera ensuite à régler certaines questions, comme le report des élections et le nombre de conseillers régionaux par département. Dans ces domaines, nous attendons les propositions du Gouvernement.

La dernière fois qu'il a été procédé à un découpage des régions, elles sont restées en place pendant cinquante ans. Ne négligeons donc pas l'importance de cette loi.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Le président Schwartzberg a identifié la plupart des problèmes que pose ce texte et dit tout le mal qu'il fallait en penser. Monsieur le rapporteur, ce que vous appelez « passion » et « excès de langage », c'est l'expression libre et indépendante d'une conviction.

Le texte du Gouvernement pose mal le débat. La question des compétences des différentes collectivités territoriales aurait été un meilleur point d'entrée, tout comme une réflexion préalable sur les différents niveaux de collectivités et d'intercommunalité – communes, départements, régions, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles.

Tout en regrettant le processus engagé, je veux redire mon attachement à l'identité de la région Languedoc-Roussillon, tant d'un point de vue historique et humain qu'économique. Dans leur grande majorité, les élus régionaux l'ont défendue, la commission spéciale du Sénat, sur proposition des radicaux de gauche, s'y est déclarée favorable et le Sénat a accepté de laisser vivre, et donc libre, le Languedoc-Roussillon. Nous serions bien inspirés de suivre cette position qui me semble très sage.

Monsieur le rapporteur, est-il exact que le système électoral retenu pourrait voir un département privé de tout élu dans le conseil régional ? Cela pourrait, semble-t-il, être le cas de la Lozère qui ne compte aujourd'hui qu'un seul élu régional sur soixante-sept. Si c'était le cas, je souhaiterais que notre Commission puisse prévoir une représentation minimale par département.

M. Michel Heinrich. À mon tour, je regrette que la réforme soit conduite de manière plus ou moins hasardeuse. Il est surprenant de définir les périmètres

sans traiter des compétences. Que dirait-on d'entreprises qui attendraient d'avoir fusionné pour déterminer le marché auquel elles vont s'attaquer et les produits qu'elles vont fabriquer ? Les élections départementales risquent d'être assez cocasses, puisqu'il faudra présenter un projet départemental sans connaître les futures compétences des départements.

S'agissant de la région Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, j'ai déposé un amendement qui vise à revenir au vote de l'Assemblée nationale en première lecture. J'étais initialement favorable au texte présenté par le Gouvernement, qui prévoyait simplement une fusion entre l'Alsace et la Lorraine, mais nos débats m'ont fait évoluer. Une région Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine permettra une nouvelle dynamique économique, universitaire et touristique, et un renforcement des liens européens. Ces trois régions forment une eurorégion singulière dans une configuration transfrontalière avec quatre pays : la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. Les enjeux transfrontaliers seront essentiels. En effet, il est important de donner à ce nouvel espace territorial des moyens permettant d'organiser une offre de services quotidiens de dimension transfrontalière.

Les échanges entre les pôles métropolitains du sillon lorrain, d'Alsace et de Champagne-Ardenne ont montré la complémentarité de leurs fonctions. Leur articulation en réseau est susceptible d'attirer et de fixer des flux européens nord-sud actuellement peu exploités sur le territoire français. Ainsi, les trois pôles métropolitains réunis contribueront au développement économique et à la qualité de vie des habitants au sein de notre nouvelle région. De même, la complémentarité des pôles de compétitivité – Hydreos, Materalia, et, en Lorraine, le pôle Fibres qui est en train de fusionner avec Alsace Énergivie – participera au développement économique. Le potentiel de développement économique à l'échelle des trois régions fusionnées plaide en faveur de cette réalisation.

M. Jacques Bompard. Je suis un adepte du localisme. Parmi les poisons du jacobinisme, il en est un dont la France n'a jamais cessé de s'étourdir : le centralisme. Celui-ci aime à prendre des habits de lumière : « rationnel », « économe », « républicain », « équitable », « citoyen », tout un lexique de mots vidés de leur contenu par le dirigisme parisien et par les très pauvres heures des réponses de notre Premier ministre.

Tout a été dit sur ce projet de loi : ses économies seront inconsistantes, sa méthode est parfaitement oublieuse de l'histoire de France et ses négociations furent pour le moins hasardeuses si ce n'est plus proches du copinage que de l'échange démocratique. Je me souviens avoir reçu dans la même enveloppe des fascicules prônant, d'un côté l'union des Pays de la Loire à la Bretagne, et de l'autre faisant de cette fusion une horreur inacceptable. Il faut être souverainement méprisant pour les identités terriennes et provinciales pour traiter de la sorte les contours de nos territoires.

Tous nos médias, tous nos experts célébraient hier le sacrifice héroïque de la France des provinces dans les tranchées et l'honneur de ceux qui y ont offert leur vie. Nombre d'entre eux doivent se retourner dans leur tombe quand on vend leurs pierres sur l'autel des injonctions bruxelloises et leurs clochers en réponse à des impératifs budgétaires nés d'une crise organisée pour et par le cosmopolitisme financier. Le labeur et l'identité seront une nouvelle fois les victimes du cortège d'énarques qui a préparé à la va-vite ce qui ressemble davantage à un mauvais songe d'administrateurs médiocres qu'à la recherche de la concorde sur les territoires français.

Je défendrai deux amendements qui montrent que les auteurs de cette farce gravissime ont bien conscience qu'elle n'aura d'assentiment que dans les couloirs de quelques ministères. Le premier souligne qu'il est tout à fait délirant de laisser au Conseil d'État le soin de désigner un chef-lieu pour une nouvelle région. Comment peut-on, en effet, imaginer que la classe politique, après tant d'années à vanter la décentralisation, en soit encore à demander à la haute administration de déterminer pour les provinces leur métropole ? En agissant de la sorte, la représentation politique ne fait que creuser sa tombe, trop heureuse par la suite de pleurer sur la désaffection des Français pour son action.

Vous laissez la possibilité de ne pas installer l'hôtel de région à l'endroit du chef-lieu de région. C'est à n'y plus rien comprendre. Voulez-vous inciter les collectivités à réaliser des économies ou n'agitez-vous qu'un nouveau monstre froid médiatique que l'on décrira dans dix ans comme une insulte au bon sens ? Laisser une telle possibilité au cœur de votre texte, c'est au moins inviter à la suspicion. Est-ce une possibilité laissée aux barons régionaux mécontents ? Cherchez-vous à éviter des échauffourées au bureau politique du parti socialiste ?

Dans l'idée de décentralisation, un grand Français a donné il y a longtemps déjà le programme de toute réelle décentralisation. Il écrivait : « Pour sauver le patriotisme, il faut réformer la patrie, comme il faut réformer l'État pour sauver la notion de gouvernement. L'État français sera conçu non pas moins un, sans doute, mais uni suivant des principes plus souples, plus conformes aux richesses de sa nature, plus convenables à nos mœurs et qui établiront une meilleure division du travail politique. Aux communes les affaires proprement communales, les provinciales aux provinces ; et que les organes supérieurs de la nation, dégagés de tout office parasitaire, président avec plus d'esprit de suite et de vigueur à la destinée nationale ». C'est en grand lecteur de mon compatriote provençal que François Mitterrand voulut s'y employer, mais ce texte trahit toutes les vertus qu'il faut pour retrouver l'énergie nationale. Il faut que les bureaux parisiens priment sur les territoires, préférer l'agitation du Premier ministre à la sagesse d'une paix réelle. En définitive, on n'a qu'une ambition : faire de l'État un parasite dans la vie de notre territoire plutôt que de l'encourager à se gorger des dynamiques régionales pour développer le bien commun, pourtant la seule chose qui justifie notre présence ici.

M. Michel Sordi. Telle qu'elle résultait des travaux de notre assemblée, la région Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine était plus grande que la Suisse ou la Belgique. Les électeurs et les centres de décision s'éloignent les uns des autres, ce qui sera préjudiciable à notre région. Je ne vois pas comment on pourrait ignorer les délibérations concordantes des conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et de la région Alsace, qui souhaitent, au titre de l'expérimentation, fusionner en une entité pour créer un conseil d'Alsace.

L'Alsace a une identité très forte, née de son histoire : depuis 1870, elle a subi quelques turbulences. Cela ne veut pas dire, pour autant, qu'elle soit refermée sur elle-même. Son développement économique montre qu'elle est ouverte sur ses voisins. Mais, pour relever ses défis économiques, elle se tourne davantage vers le Bade-Wurtemberg ou les cantons suisses. Cela ne veut pas dire que la transfrontalierité doit se traiter partout de la même manière : sinon, il faudrait fusionner du Nord jusqu'aux Alpes-Maritimes. Laissons l'Alsace poursuivre son expérimentation. Les départements auront ensuite la possibilité de se rattacher à la région de leur choix en fonction des vœux des uns et des autres.

M. Hervé Gaymard. La réforme qui nous est soumise le prouve : depuis deux ans et demi, le Gouvernement patauge. Nous pourrions nous en satisfaire ; au contraire, nous en sommes attristés, car notre pays a besoin d'une réforme territoriale ambitieuse. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en 2010, nous avons créé le conseiller territorial qui permettait, d'une part, de diviser par deux le nombre d'élus territoriaux et, d'autre part, de reclasser les compétences entre l'échelon régional et l'échelon départemental, avec des configurations différentes selon les régions, car il faut cesser d'administrer la France de façon jacobine. Cette même loi, ne l'oublions pas, créait également les métropoles.

Par ailleurs, je déplore votre approche idéologique du sujet. En 2012, la nouvelle majorité s'est empressée d'abroger cette loi de 2010. Depuis, on ne sait pas où l'on va, c'est le bateau ivre ! Le Premier ministre a changé plusieurs fois de langage. Ainsi, en ce qui concerne le rôle des départements, le discours ne cesse de varier : au mois de janvier 2014, le Gouvernement transmettait au Conseil d'État un projet de loi visant à renforcer les compétences des départements, notamment en matière sociale ; un mois plus tard, le Premier ministre annonçait la suppression des départements à l'horizon 2020 ; depuis, de déclaration en déclaration, nous ne savons plus trop où nous en sommes. Le simple bon sens aurait voulu que l'on examine les compétences avant de modifier la cartographie.

Enfin, le découpage des régions procède de deux idées fausses, dont la prétendue trop petite taille des régions françaises. La taille moyenne des régions françaises est plus grande que celle des régions européennes. Elle est même plus grande que plusieurs États européens. Certes, certaines régions doivent être regroupées, parce qu'elles n'ont pas une masse critique suffisante, mais, en voulant faire d'immenses régions – par exemple la fusion entre la région Rhône-Alpes et l'Auvergne –, on n'apporte pas les bonnes réponses au souci de proximité des Français.

Quand on ouvre la boîte de Pandore du redécoupage régional, il ne faut pas s'étonner de déclencher des tempêtes, avec la question du rattachement de la Loire-Atlantique à la région Bretagne – et l'effet qu'il peut avoir par contrecoup sur la région Pays de la Loire et sur la région Centre –, avec la question alsacienne, avec les contestations de Mme Aubry sur la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

Vous ne tiendrez sans doute pas compte de la contribution de nos collègues sénateurs. Mais ce n'est pas parce que vous êtes majoritaires à l'Assemblée nationale et que ce redécoupage sera probablement adopté que ce sera une bonne réforme pour la France.

M. Laurent Furst. L'Alsace a une chance extraordinaire : elle a des amis dans tout le pays. Il est vrai que c'est un peu dur à supporter quand ceux-ci veulent penser à sa place. Faut-il répéter que 96 % des conseillers généraux et régionaux d'Alsace souhaitent la fusion des trois collectivités, et que c'est aussi le souhait de la population ? Pour avoir participé à dix commémorations ces jours derniers, je peux vous dire que, partout, nos concitoyens m'ont interpellé à propos de la fusion-dilution de l'Alsace dans une grande région. Ils sont inquiets. Les braises de la colère sont chaudes. Certes, ils ne manifesteront pas, ils ne sont pas violents. Mais je crains – je le dis solennellement – un immense accident électoral lors des élections régionales. Sommes-nous là pour faire le lit du Front national ?

Depuis la fin de la guerre, l'État a toujours encouragé la construction d'une Alsace rhénane, symbole politique de la paix entre la France et l'Allemagne. Les résultats de cette démarche sont bien réels : un salarié alsacien sur douze travaille en Allemagne ou en Suisse. La majorité des industries de notre territoire sont à capitaux rhénans, allemands ou suisses. Face au projet de redécoupage régional, l'anxiété économique est donc considérable. Strasbourg est plus proche de la frontière tchèque que de Paris ou des communes les plus éloignées de la Champagne, et elle le restera, demain, si une grande région devait voir le jour. La géographie est une réalité que l'on ne peut changer à son gré.

L'Alsace a exprimé le souhait quasi unanime de créer un conseil d'Alsace par la fusion des trois collectivités. Elle ne demande aucun pouvoir particulier, elle veut seulement être un laboratoire pour la République.

M. Hugues Fourage. Quelles que soient les différences que nous exprimons, nous nous accordons tous sur la nécessité d'une réforme. Plusieurs rapports ont d'ailleurs conclu en ce sens. Le débat porte tant sur la question du millefeuille que sur la maîtrise des dépenses publiques et sur la réorganisation territoriale. En termes de méthode, convient-il d'abord de réformer les compétences ou bien de procéder au redécoupage des régions ? À ce propos, Sébastien Denaja a fait une métaphore sur le déménagement, tandis que Roger-Gérard Schwartzberg a regretté que nous mettions la charrue avant les bœufs. Pour ma part, j'estime que cela revient à s'interroger sur le point de savoir qui, de la poule ou de l'œuf, est apparu en premier !

D'autre part, rendons hommage au Gouvernement, qui a su écouter les uns et les autres, y compris sur la question des départements. Votre attitude est paradoxale, chers collègues de l'opposition : vous reprochez au Gouvernement d'avoir évolué par rapport à sa position initiale sur les départements tout en estimant qu'il n'a pas entendu les élus ! S'agissant de la méthode, je salue aussi le travail du rapporteur : la carte que nous avons adoptée en première lecture est issue des consultations qu'il a menées avec l'ensemble des présidents de région.

M. Bernard Roman. Ce qui ne veut pas dire qu'elle a recueilli leur accord !

M. Hugues Fourage. Certes. En tout cas, la discussion a eu lieu.

En entendant nos débats de ce matin, j'ai eu l'impression d'assister à une partie de ping-pong entre l'Alsace et la Bretagne sur la dimension identitaire. Quant à moi, je suis élu dans la région Pays de la Loire, dont personne ne voulait il y a quarante ans lorsqu'elle a été créée ! Or, aujourd'hui, les cinq départements qui la composent veulent rester ensemble. Car, on l'oublie trop souvent, au-delà des identités régionales, certes respectables, il y a le projet politique, c'est-à-dire la capacité des élus à travailler ensemble et à construire l'avenir d'une région. Il faut défendre cette vision plutôt que le réflexe identitaire. D'ailleurs, je n'ai toujours pas compris pourquoi le champagne et le gewurztraminer ne pourraient pas se marier au sein d'une même grande région viticole !

Je suis au fait des discussions qui se sont déroulées au Sénat. Mais la sagesse des sénateurs me semble à géométrie variable : lorsque la majorité est de droite au Sénat et qu'elle est de gauche à l'Assemblée, ou inversement, ne dit-on pas que le Sénat bloque ? Quoi qu'il en soit, il est très positif que le Sénat ait proposé – enfin ! – sa propre carte et que nous puissions en discuter. À cet égard, c'est néanmoins la carte adoptée par l'Assemblée en première lecture qui me paraît inspirée par la sagesse : elle est issue de la concertation que j'ai mentionnée et prend en compte tous les éléments pertinents.

S'agissant du droit d'option des départements, j'ai bien entendu les arguments de Thierry Benoit. Pour ma part, j'estime indispensable que la région de départ soit consultée et puisse donner son avis si un département souhaite la quitter pour une autre région. On peut discuter de la question de la majorité qualifiée, mais il est absolument nécessaire que la région de départ soit consultée, afin qu'elle puisse mesurer pleinement les enjeux d'une telle opération. Si la Loire-Atlantique devait rejoindre la Bretagne après avoir travaillé pendant quarante ans avec quatre autres départements au sein des Pays de la Loire, les conséquences économiques, financières et budgétaires seraient considérables.

Rappelons donc les enjeux fondamentaux de ce texte. Certes, les identités existent. L'un d'entre nous a même été tenté d'employer la notion de « peuple alsacien ».

M. Éric Straumann. Qui avait voté en faveur de la notion de « peuple corse » ? N'était-ce pas votre majorité ?

M. Hugues Fourage. Je n'étais pas député à l'époque, mon cher collègue. Quoi qu'il en soit, nous sommes tous des représentants de la nation, y compris ceux d'entre nous qui sont élus en Alsace et en Lorraine, et nous devons réfléchir à la nouvelle carte des régions en tant que tels.

M. Frédéric Reiss. Je regrette à mon tour la façon dont se déroule ce débat : l'improvisation est de mise, et le mécontentement est général. Les tergiversations gouvernementales quant aux compétences des régions et au rôle futur des départements n'ont fait qu'ajouter à la confusion.

Le Sénat a adopté, à une large majorité – 65 % –, un découpage territorial qui s'appuie sur les réalités économiques et sociales de notre pays. Celui-ci maintient l'Alsace dans ses contours actuels, en tant que région à part entière. La réforme territoriale voulue par le Gouvernement aura des conséquences dans l'organisation des collectivités territoriales, départements et régions. La majorité des grands électeurs qui se sont exprimés lors des dernières élections sénatoriales – qui ont concerné la moitié des départements – sont issus de ces collectivités. Le texte issu du Sénat traduit donc, de la manière la plus démocratique qui soit, les souhaits de nos concitoyens en matière de réforme territoriale. En l'absence d'étude d'impact précise, c'est la volonté des élus locaux qu'exprime le vote du Sénat.

En Alsace, la quasi-unanimité des élus ruraux – la majorité étant sans doute un peu moins nette au sein de la métropole – est favorable à une assemblée unique issue de la fusion du conseil régional et des deux conseils généraux. Certes, les électeurs alsaciens ont failli lors du référendum du 7 avril 2013, lequel aurait pu et dû devenir un tournant historique. Du reste, les conditions du succès étaient difficiles à réunir. Rappelons néanmoins que 58 % des suffrages exprimés se sont portés sur le oui. Aujourd'hui, de nombreux Alsaciens regrettent de ne pas s'être déplacés pour voter : « Ah, si l'on avait su ! », disent-ils. Mais c'est maintenant de l'histoire ancienne.

L'Alsace souhaite avancer sur la voie d'un projet novateur de fusion des collectivités et servir d'exemple à d'autres territoires. Nous revendiquons le droit à l'expérimentation et à l'innovation. Ne cherchez pas, avec votre réforme territoriale, à faire le bonheur de nos concitoyens contre leur gré ! Dans ma circonscription, les personnes favorables à une très grande région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne sont très rares. Et il ne s'agit nullement d'un quelconque repli sur nous-mêmes : notre région est forte de son identité, de son histoire tourmentée, de sa diversité, de sa culture et de son droit local ; elle est ouverte sur les régions limitrophes – françaises bien sûr, mais aussi suisses et allemandes –, ainsi que sur l'Europe dans son ensemble. Nous sommes persuadés que l'Alsace saura se montrer exemplaire dans l'organisation de son territoire et jouer une belle partition dans le concert des grandes régions européennes.

M. Patrick Mennucci. Je souhaite – peu d’entre nous l’ont fait ce matin – apporter mon soutien au Gouvernement et au Premier ministre, et saluer le travail du rapporteur. J’entends les nombreuses remarques que suscite ce projet de loi, et je peux comprendre qu’il bouscule beaucoup d’habitudes. Mais il est indispensable, car il correspond aux besoins du pays. Nos discussions montrent que nous pourrions discuter de ces sujets éternellement ! En effet, dès que nous modifions un aspect du projet de loi, nous en faisons bouger beaucoup d’autres et, à ce moment-là, une autre logique est à l’œuvre. Or il revient justement au Gouvernement de faire des propositions. Celles-ci ont d’ailleurs été améliorées il y a quelques mois par notre rapporteur, à l’issue des discussions qu’il a pu avoir.

J’ai entendu parler d’innovation, notamment de l’opportunité de faciliter la mise en œuvre du droit d’option pour les départements. Mais faisons très attention : qu’advierait-il d’une région qui serait progressivement quittée par la plupart des départements qui la composent ? Dans ce débat, nous devons adopter une attitude républicaine : nous sommes des représentants de la nation, pas seulement des intérêts de la Bretagne, du Centre...

Un commissaire membre du groupe UMP. ...ou de Marseille !

M. Patrick Mennucci. En effet ! De même qu’en 1792, les Marseillais doivent défendre non pas les intérêts de leur ville, mais ceux de la République ! Nous avons intérêt à en terminer avec ce débat et à faire confiance aux propositions du Premier ministre.

M. Carlos Da Silva, rapporteur. Les sujets que vous avez évoqués au cours de cette discussion, mes chers collègues, se rapportent généralement à des articles précis du projet de loi. Nous aurons donc l’occasion de les aborder de manière plus approfondie au cours de l’examen des amendements. Néanmoins, je crois utile d’apporter dès maintenant quelques premières réponses.

Je regrette que plusieurs d’entre vous continuent à invoquer l’argument – certes avec moins de véhémence que lors de la première lecture – d’une prétendue impréparation de la réforme et de la discussion sur la carte des régions.

M. Guy Geoffroy. Nous n’avons pas fini de le faire ! Nous allons y revenir !

M. le rapporteur. Je n’en doute pas, mon cher collègue. Mon rôle consiste néanmoins à vous répondre, et je vais tenter de ne pas me départir de mon calme.

Combien d’années une « bonne » préparation doit-elle durer selon vous, mes chers collègues ? Combien vous faut-il de rapports prônant la réduction du nombre de régions avant qu’un président de la République et un Gouvernement puissent enfin engager, au-delà des déclarations d’intention, cette réforme que chacun juge nécessaire ? Le moment est venu de la faire ! Notre travail s’appuie non seulement sur l’étude d’impact, mais aussi sur les nombreux rapports produits

par l'Assemblée nationale et par le Sénat à ce sujet, avec le soutien des différentes familles politiques qui y sont représentées.

Personne ne conteste que la carte ait pu surprendre ou susciter des interrogations. Le débat a eu lieu tant au sein du groupe majoritaire que de notre Commission ou de la commission spéciale du Sénat, en première comme en deuxième lecture. Il se poursuit aujourd'hui. Cependant, j'ai le sentiment que la carte adoptée par notre Assemblée en première lecture représente un point d'équilibre. Elle a d'ailleurs recueilli des votes favorables sur tous les bancs. Certes, elle ne fait pas l'unanimité, mais je crois qu'il n'existe pas de carte consensuelle.

Chers collègues, si vous continuez à user de l'argument de l'impréparation – vous êtes tout à fait libres de le faire –, je continuerai à rappeler, avec d'autres, que la représentation nationale réfléchit depuis longtemps à cette question et qu'il est temps que cette réforme aboutisse.

Selon un deuxième argument, nouveau celui-là, il conviendrait d'écouter nos collègues sénateurs, qui seraient la voix de la sagesse. Il n'est guère étonnant que cette idée soit davantage défendue par nos collègues de l'opposition : il n'a échappé à personne que des élections sénatoriales se sont tenues récemment. D'ailleurs, une partie des sénateurs est sortie d'une forme d'ambiguïté, alors que, en première lecture, les alliances les plus improbables avaient empêché le Sénat d'adopter une carte, sur laquelle le débat aurait pu s'engager sereinement. Nous disposons désormais d'une telle carte, et l'Assemblée doit écouter les arguments de nos amis sénateurs. Vous pourrez d'ailleurs constater, au cours du débat en commission cet après-midi ou en séance publique la semaine prochaine, que nous tiendrons compte de certains d'entre eux. Pour autant, nous ne retiendrons pas la totalité des propositions du Sénat, notamment celles qui concernent la carte des régions. Telle est en tout cas la position que je défendrai au nom de la commission des Lois.

De nombreuses interventions ont porté sur cette carte, en particulier celles de collègues députés de la République, élus dans les départements alsaciens. Néanmoins, je relève des contradictions entre les déclarations faites ce matin par les collègues élus dans les trois régions concernées – Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne –, pourtant tous membres du même groupe politique. Or la carte – qui est non pas élaborée *in abstracto*, mais votée par la représentation nationale – doit constituer un point d'équilibre. Et je suis convaincu que ce point d'équilibre n'a pas varié depuis l'adoption de l'article 1^{er} du projet de loi par notre Assemblée en première lecture. Nous le vérifierons cet après-midi en commission et la semaine prochaine en séance publique. Néanmoins, nous continuerons les uns et les autres à présenter nos arguments, et je reste à l'écoute. Peut-être – qui sait ? – ce point d'équilibre évoluera-t-il.

Il n'est pas étonnant que le droit d'option des départements continue à faire l'objet de longs débats devant notre Commission, comme cela avait été le cas

devant chacune des deux assemblées et comme ce sera encore probablement le cas la semaine prochaine en séance publique. À l’instar d’une grande majorité de collègues, je souhaite trouver là aussi un point d’équilibre, qui peut être soit celui auquel nous étions parvenus en première lecture, soit celui que nous serions capables de déterminer au cours de la deuxième lecture. En tout cas, il faut que la région de départ, la région d’accueil et le département qui souhaite changer de région formulent chacun un avis non pas consultatif, mais qui s’impose. Nous disposons en effet d’un point de comparaison – et d’un seul – dans le code général des collectivités territoriales : pour qu’une commune puisse exercer son droit d’option et changer d’intercommunalité, il faut que la décision recueille l’accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. J’ai le sentiment de ne pas être sorti de cette épreuve en proposant, en première lecture, que les régions et le département concernés par l’exercice du droit d’option adoptent leurs avis respectifs à la majorité des trois cinquièmes. Mon amendement avait d’ailleurs été accepté par notre Assemblée. Néanmoins, je suis disposé à écouter les uns et les autres, et à rechercher, le cas échéant, un autre point d’équilibre. Quoi qu’il en soit, il me paraît impossible de ne pas solliciter l’avis de la région de départ, dont il convient de respecter la cohésion.

Enfin, Pierre Morel-A-L’Huissier a soulevé la question de la proximité à propos de la Lozère. Les départements les plus ruraux et les moins peuplés risquaient en effet d’être les plus touchés par la réforme territoriale. C’est pourquoi, en première lecture, aux termes d’un amendement que j’ai proposé, le nombre minimal de conseillers régionaux élus au titre d’un département a été relevé de un à deux. Certains objecteront que ce n’est pas suffisant. Telle a été la position du Sénat, qui a porté ce seuil à cinq, au mépris de la Constitution – je le dis avec tout le respect que je dois à nos collègues sénateurs : il est impossible, nous le savons, qu’une telle disposition passe la barrière du Conseil constitutionnel. Car nous devons affirmer notre volonté de préserver les intérêts des départements ruraux tout en respectant le principe constitutionnel d’égalité de représentation des citoyens. Ce seuil sera donc ramené à deux. Ainsi, aucun département ne sera représenté par moins de deux conseillers régionaux à l’issue des élections régionales de décembre 2015.

Je compléterai mes réponses cet après-midi au cours de l’examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa seconde séance du mercredi 12 novembre 2014, la Commission aborde la discussion des articles du projet de loi.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je considère que la plupart des amendements qui tendent à redéfinir la carte territoriale ont été défendus au cours de la discussion générale. Il n’y a donc pas lieu d’y revenir. Cependant, je laisserai à M. Roman, retenu ce matin à une réunion du Bureau, un peu plus de temps pour s’exprimer.

Je vous indique qu’en application de la règle de l’entonnoir, dix-sept amendements qui créaient des articles additionnels ont été déclarés irrecevables.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la délimitation des régions

Article 1^{er} A [supprimé]

Compétences ayant vocation à être exercées par les différentes catégories de collectivités territoriales

En première comme en deuxième lecture, le Sénat a souhaité insérer un article liminaire, destiné à réaffirmer des grands principes relatifs à l’organisation des collectivités territoriales d’ores et déjà prévus par le droit en vigueur. Constatant à deux reprises l’absence de normativité de ces dispositions, la commission des Lois a adopté, en première comme en deuxième lecture, des amendements de suppression du présent article.

1. La version adoptée par le Sénat en première lecture : assigner des objectifs au présent texte

En première lecture, l’article inséré par le Sénat, à l’initiative de M. François Zocchetto et les membres du groupe Union des démocrates et indépendants – Union centriste du Sénat, proposait d’assigner au texte législatif issu du présent projet plusieurs objectifs : favoriser une « *meilleure efficacité publique* », lutter contre « *l’érosion de la démocratie locale* » et « *armer la France face aux défis de la mondialisation* ». Pour cela, il prévoyait un certain nombre de prescriptions à caractère général : « *respecter la diversité des territoires* », « *redéfinir la sphère d’intervention de l’État* », « *réformer la fiscalité locale* », répartir les compétences entre les niveaux d’administration publique avant « *toute réorganisation du périmètre ou de l’organisation* » de ceux-ci.

Cependant, cette déclaration de principes, qui trouverait plus sa place dans un exposé des motifs que dans le dispositif d'un texte législatif, ne propose aucune disposition permettant de la traduire en mesures normatives.

C'est pourquoi, poursuivant un objectif de lisibilité de la loi et attachée à préserver son caractère normatif, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté des amendements identiques présentés par M. Lionel Tardy, M. Alain Tourret et votre rapporteur, supprimant cet article.

2. La version rétablie par le Sénat en deuxième lecture : rappeler les compétences que les différents niveaux de collectivités ont vocation à exercer

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a rétabli le présent article dans une rédaction différente, en adoptant un amendement présenté par son rapporteur, M. François-Noël Buffet.

Cet article se propose désormais de rappeler les vocations de chaque échelon local et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « *par application du principe de subsidiarité et dans le respect des compétences attribuées par la loi aux différents niveaux de collectivités territoriales et à leurs groupements* » :

– les communes représentent l'échelon de proximité de la vie démocratique et la cellule de base de l'organisation territoriale de notre République ;

– les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne représentent qu'un outil de coopération et de développement au service des communes ;

– les départements sont « *garants du développement territorial, de la solidarité et de la cohésion sociale sur leur territoire* » ;

– les régions « *contribuent au développement économique et à l'aménagement stratégique de leur territoire* ».

Ces dispositions reprennent, de manière simplifiée, des dispositions d'ores et déjà codifiées au sein du code général des collectivités territoriales et notamment l'article L. 3211-1 qui prévoit que le conseil général « *a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* » et l'article L. 4221-1 qui donne compétence au conseil régional « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ».

Ces dispositions relatives aux compétences que ces collectivités ont vocation à exercer sont donc parfaitement redondantes avec des dispositions déjà en vigueur et n'ont pas de lien direct avec le présent projet de loi relatif à la délimitation des régions et au droit électoral. Dès lors, la commission des Lois a adopté des **amendements identiques de suppression** du présent article présenté par votre rapporteur et par M. Hugues Fourage et les députés membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC).

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL123 du rapporteur et CL89 de M. Hugues Fourage.

M. Carlos Da Silva, rapporteur. En première comme en deuxième lecture, le Sénat a souhaité insérer un article liminaire destiné à réaffirmer des grands principes relatifs aux compétences des collectivités territoriales. Or ceux-ci sont d'ores et déjà codifiés au sein du code général des collectivités territoriales. Aux termes de l'article L. 3211-1, le conseil général a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. L'article L. 4221-1 donne compétence au conseil régional pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Je vous propose de supprimer ces dispositions, sans lien direct avec le projet de loi.

M. Hugues Fourage. L'article, purement déclaratif, n'a pas de véritable portée. Il n'y a aucune raison d'ajouter des mesures qui figurent dans notre droit, notamment dans l'article 72 de la Constitution. Plus courtes sont les lois, meilleures elles sont. M. Warsmann, chantre de la clarté et de la lisibilité du droit, ne me contredira pas sur ce point.

M. Guy Geoffroy. Si nos collègues veulent adopter, comme ils le prétendent, une réforme claire et cohérente, ils peuvent difficilement se passer de l'article 1^{er} A.

Après la déclaration de politique générale du Premier ministre, le président de la Commission et M. Roman sont convenus ici même que celui-ci avait été un peu court quand il a invoqué trois solutions pour les départements : les fédérations d'intercommunalités, les départements en dialogue avec les métropoles et le *statu quo* pour les départements du secteur rural. Avant le dialogue avec nos collègues du parti radical de gauche, quinze départements devaient survivre. Après les avoir rencontrés, il était question d'en conserver une cinquantaine.

J'ai demandé une audition du ministre de l'Intérieur. Une fois devant nous, celui-ci n'a pas souhaité répondre aux questions non inscrites à l'ordre du jour. Quand, encouragé par le président de la Commission, je l'ai interrogé, il s'en est sorti par une pirouette. Selon lui, la question ne relevait pas de sa compétence. En revanche, c'était un vrai problème que de fixer la date d'ouverture des comptes de campagne. Des dispositions devaient être proposées au Parlement. J'espère qu'elles nous parviendront avant le 22 mars !

Nous avons patienté. Le président de la Commission a refusé de demander l'audition des ministres concernés, Mme Lebranchu et M. Vallini. J'espérais en apprendre un peu plus quand le Premier ministre s'est exprimé, la semaine dernière, devant le Sénat. Il s'est contenté de confirmer que les élections auraient lieu à la date pressentie. À en croire M. Roman, qui semble le seul informé, les dispositions annoncées, qui devraient conduire à organiser des élections départementales en mars, interviendront plus tard.

Quant au propos tenu ce matin par M. Denaja, il était pour le moins hasardeux. Qui se risquerait à fabriquer des boîtes sans connaître la taille des chaussures qu'il devra y ranger ni s'interroger sur la peinture de ses clients ?

Quand obtiendrons-nous enfin des précisions ? Les candidats aux élections départementales doivent savoir que dire à leurs électeurs pour les inciter à voter, car ceux-ci n'y comprennent plus rien. L'article 1^{er} A rappelle du moins que les élections de mars se dérouleront sur la base des compétences actuelles, sans que l'on puisse préjuger de la durée de vie des départements et des conseillers départementaux. Au lieu de définir des périmètres en fonction des compétences que vous leur assignerez, vous agissez au doigt mouillé, au gré des remous qui agitent la majorité.

J'ajoute, à l'intention du rapporteur et de M. Fourage, que l'article 1^{er} A est au cœur du sujet qui nous occupe, et qu'il est loin d'être le plus long du texte.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Peu importe sa longueur ! L'amendement est vide et surtout mal rédigé. Que signifie le 2^o : « Les départements sont les garants du développement territorial » ? La phrase n'a aucun sens, puisqu'il ne s'agit pas d'une attribution de compétence.

M. Bernard Roman. Mme Bechtel a raison. En outre, les prochaines élections se dérouleront dans le cadre existant. Les intentions du Gouvernement sur l'avenir des départements sont indépendantes des conditions dans lesquelles nous aborderons le scrutin.

M. Guy Geoffroy. Dans ce cas, que le Gouvernement vienne nous le dire !

M. Bernard Roman. À quoi bon, puisque cela va de soi ?

La Commission adopte les amendements de suppression de l'article 1^{er} A.

Article 1^{er}

(art. 4111-1 du code général des collectivités territoriales)

Délimitation des nouvelles régions

Le présent article organise, à compter du 1^{er} janvier 2016, la délimitation des nouvelles régions par regroupement des régions existantes dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015. Les vingt-et-une régions métropolitaines actuelles seront regroupées afin de constituer de nouvelles régions.

La collectivité territoriale de Corse⁽¹⁾, les régions d'outre-mer⁽²⁾, les collectivités d'outre-mer⁽³⁾, la Nouvelle-Calédonie⁽⁴⁾ et les autres territoires de la République⁽⁵⁾ ne sont donc pas concernées par les modifications envisagées.

En application de l'article 4 du présent projet de loi, ce redécoupage prendrait effet au 1^{er} janvier 2016.

En deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a apporté deux modifications à la carte adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, portant le nombre de régions métropolitaines à quatorze au lieu de douze.

1. Les regroupements effectués par le projet de loi initial

La carte proposée par le présent article repose sur le principe de non-démembrement des régions actuelles. En d'autres termes, la nouvelle carte repose sur la fusion de régions et non sur l'intégration des départements composant une région entre plusieurs autres régions.

Dans la version proposée par le Gouvernement, sur les vingt-et-une régions métropolitaines concernées par la réforme, six régions ne connaissent aucune évolution de leur périmètre : les régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte-d'Azur étaient maintenues dans leurs périmètres existants.

(1) *Disposant d'un statut propre organisé par le titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Organisées par le titre III du même livre et comprenant la Guadeloupe et La Réunion, ainsi que la Guyane et la Martinique jusqu'à la mise en place des collectivités territoriales uniques prévues par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, dont l'entrée en vigueur est de facto reportée en décembre 2016 par l'article 12 du présent projet de loi ; depuis le 31 mars 2011, Mayotte forme une collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences départementales et régionales en application du livre V de la troisième partie du code général des collectivités territoriales.*

(3) *Dont le statut relève de la loi organique : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon sont respectivement régies par les titres II, III et IV de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales ; la Polynésie française est régie par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; le statut de Wallis-et-Futuna relève de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.*

(4) *Régie par les articles 76 et 77 de la Constitution et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.*

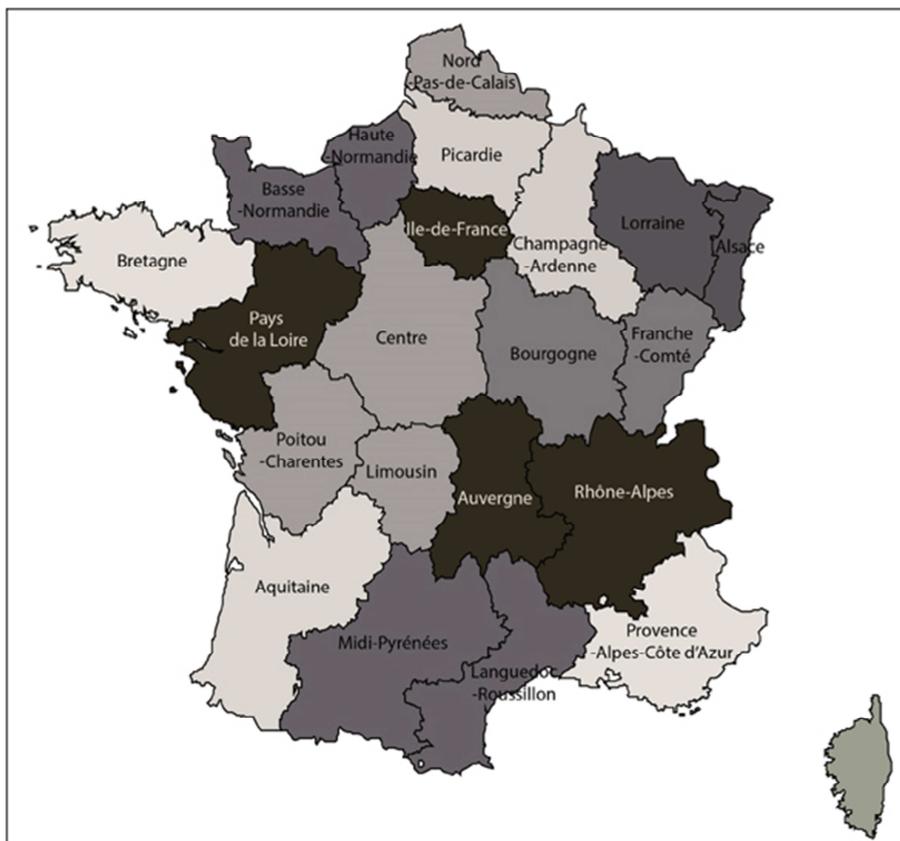
(5) *Les Terres australes et antarctiques françaises et Clipperton sont dotées d'un statut particulier par l'article 72-3 de la Constitution et régies par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.*

Les quinze autres régions faisaient l'objet de fusion. Douze d'entre elles seraient regroupées avec une région contiguë, afin de créer six nouvelles régions :

- Alsace et Lorraine ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Champagne-Ardenne et Picardie ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Haute-Normandie et Basse-Normandie.

Enfin la fusion des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes constituait le seul regroupement de trois régions à la fois.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS
PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI INITIAL**



Les auditions de l'ensemble des conseils régionaux métropolitains, auxquelles votre rapporteur a procédé avant l'examen du texte en première lecture, ont montré que dans de nombreux cas, les options envisagées par les élus de ces territoires étaient le plus souvent multiples.

2. La carte alternative esquissée en première lecture par la commission spéciale du Sénat

La commission spéciale du Sénat a adopté de nombreux amendements modifiant sur la forme comme sur le fond le redécoupage proposé par le président de la République et le Gouvernement.

Sur la forme, elle a ainsi adopté un amendement de son rapporteur codifiant au sein de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales la nouvelle carte régionale.

Par ailleurs, elle a approuvé une proposition de son rapporteur présentant la nouvelle carte régionale, non pas sous la forme d'un tableau de correspondance entre anciennes régions – dont le périmètre reste défini par le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 – et nouvelles régions, mais en définissant chaque région par les départements la composant, dans un objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en s'alignant sur la présentation des circonscriptions régionales par département prévue par l'annexe 7 du code électoral.

Sur le fond, la commission spéciale a adopté plusieurs amendements définissant de nouvelles régions regroupant :

– l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

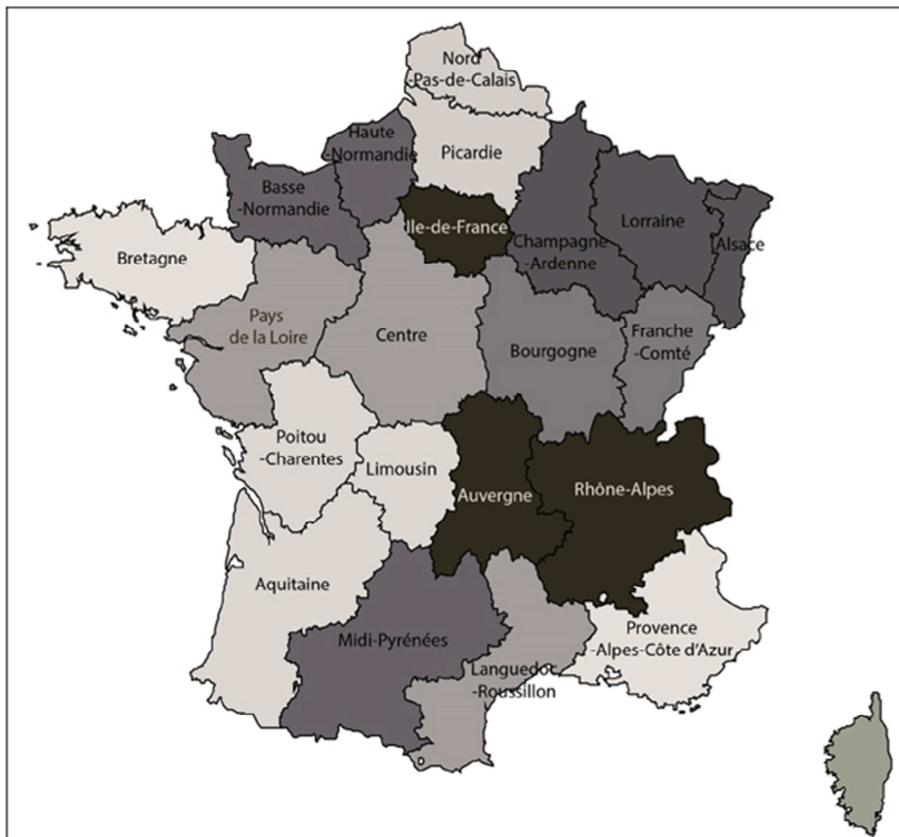
– l'Aquitaine, le Poitou-Charentes et le Limousin, à l'initiative de MM. Didier Guillaume et Philippe Adnot ;

– le Centre avec les Pays de la Loire, par adoption d'amendements identiques de Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean Germain et Philippe Adnot ;

– le Nord-Pas-de-Calais avec la Picardie, sur proposition de M. Philippe Adnot ;

Par ailleurs, à l'initiative de MM. Christian Bourquin et Jacques Mézard, elle a supprimé la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS PRÉVUS EN PREMIÈRE LECTURE
PAR LA COMMISSION SPÉCIALE DU SÉNAT**



Cependant, si la commission spéciale du Sénat a adopté le présent article et la nouvelle carte ainsi élaborée, elle a par la suite rejeté l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations.

3. La suppression du présent article par le Sénat en première lecture

En séance publique, le 4 juillet 2014, le Sénat a préféré supprimer le présent article du projet de loi en adoptant des amendements identiques déposés par le groupe communiste républicain et citoyen et des sénateurs membres du groupe UMP.

4. Le nouveau dispositif adopté en première lecture par la commission des Lois comme base d'un futur découpage régional

Face à cette page blanche, il était du devoir de votre rapporteur de proposer le rétablissement d'une carte des nouvelles régions, tirant les leçons des tables rondes qu'il avait pu organiser. Au cours des trente heures d'auditions

menées, toutes les forces politiques des régions ont pu se prononcer sur ce projet de redécoupage, les projets alternatifs et les enjeux qui y sont liés.

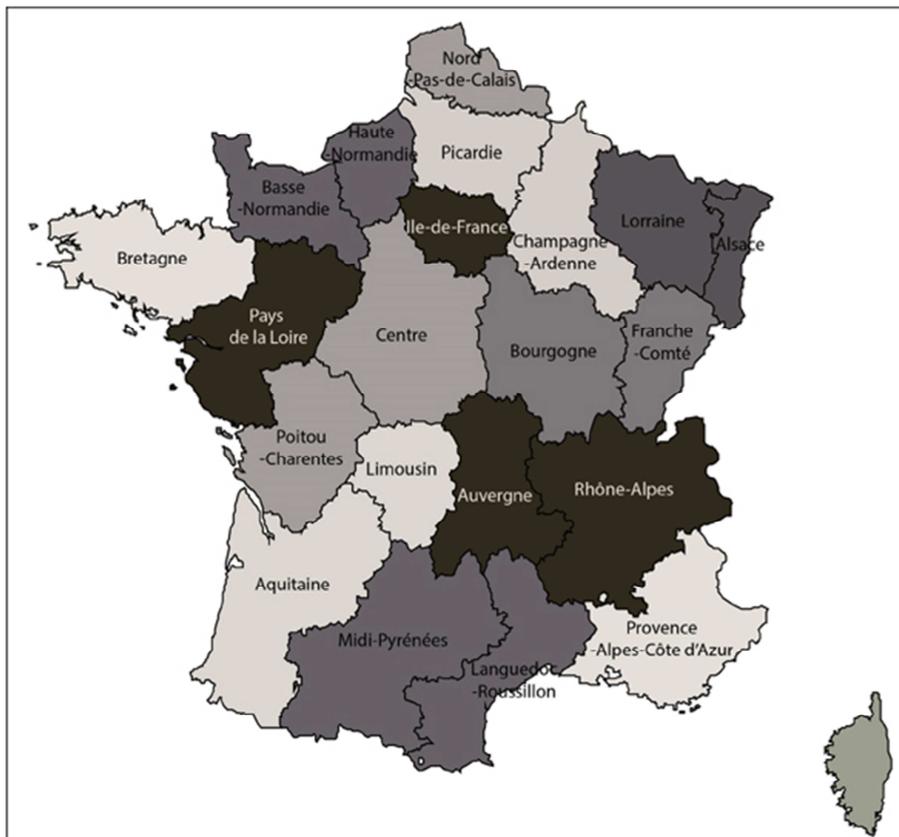
Cet amendement a été adopté en première lecture par la commission des Lois, rétablissant l'article 1^{er}.

Sur la forme, il a rétabli le principe des regroupements des régions existantes. Cependant, il a choisi de ne pas nommer de manière formelle les nouvelles régions, afin de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la faculté de proposer au Gouvernement le nom qui leur apparaîtra le plus adapté.

En reprenant un principe proposé par le rapporteur de la commission spéciale du Sénat, les nouvelles limites régionales ont été insérées dans le code général des collectivités territoriales, remplaçant le second alinéa de l'article L. 4111-1 qui prévoit aujourd'hui que les régions *« sont créées dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux »*.

Sur le fond, cette rédaction proposait une nouvelle délimitation régionale, cohérente avec les principes du projet de loi, tout en faisant évoluer les délimitations régionales à l'ouest de la France. Ainsi, l'Aquitaine et le Limousin auraient formé une nouvelle région ; le Centre et le Poitou-Charentes auraient été réunis.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN PREMIÈRE LECTURE
PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**



5. Les évolutions adoptées en séance publique par l'Assemblée nationale en première lecture

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, à l'initiative de votre rapporteur et de M. Bruno Le Roux et les députés membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, qui modifient certains regroupements :

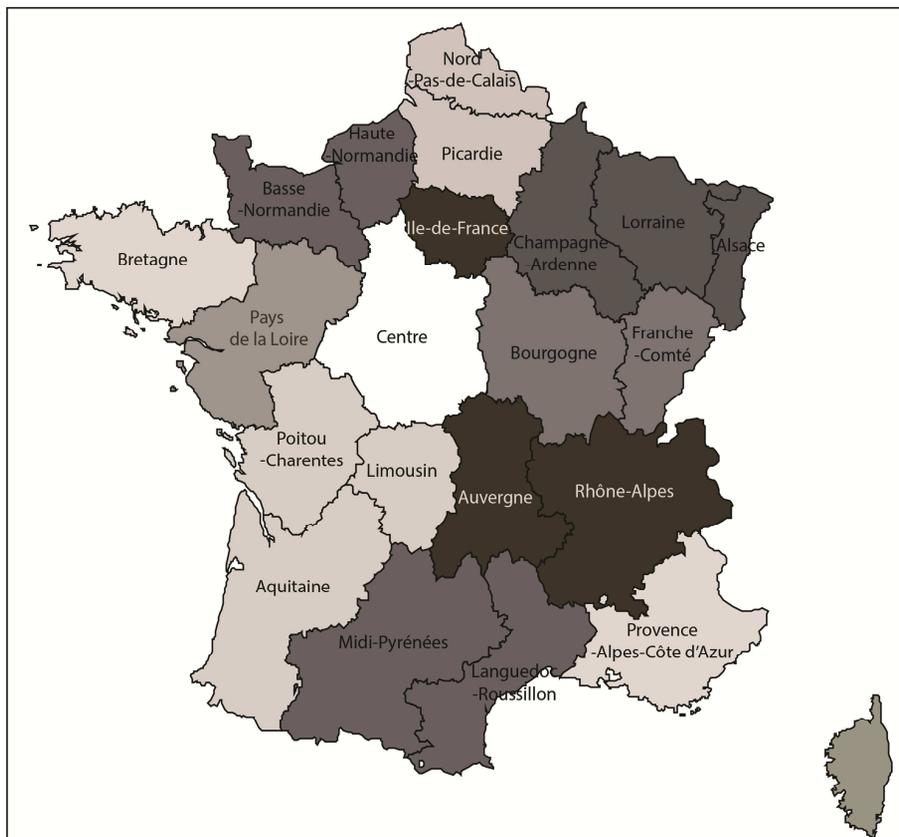
– le regroupement entre Champagne-Ardenne et Picardie serait supprimé et ces deux régions rattachées à deux nouvelles entités regroupant l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine d'une part, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie d'autre part ;

– Poitou-Charentes rejoindrait l'Aquitaine et le Limousin.

En outre, à l'initiative de votre rapporteur, a été insérée la précision visant à garantir que l'ensemble des biens, contrats, obligations, mais aussi les statuts et

contrats des personnels des régions regroupées seront repris par la nouvelle région une fois constituée le 1^{er} janvier 2016.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN PREMIÈRE LECTURE
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SÉANCE PUBLIQUE**



6. Les choix effectués par le Sénat en deuxième lecture

Outre un amendement de précision de son rapporteur, insérant la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2016 dans le texte codifié, la commission spéciale du Sénat a modifié la carte sur deux points :

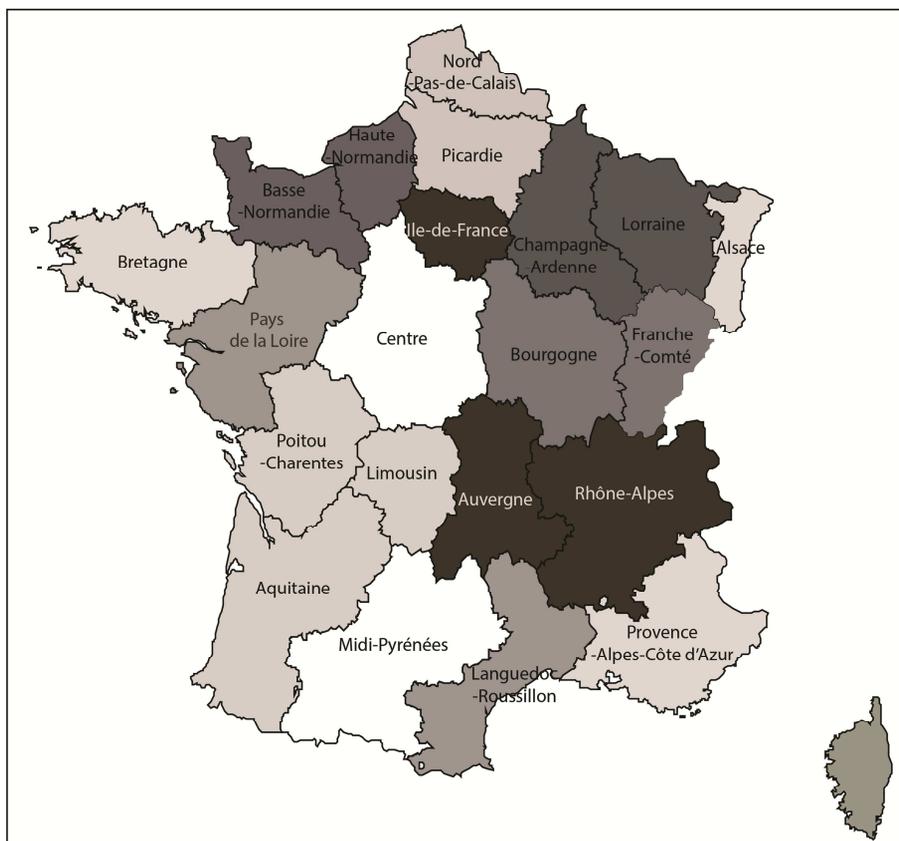
– en adoptant les amendements de Mme Catherine Troendlé et MM. Claude Kern et Ronan Dantec, elle a supprimé le regroupement de l'Alsace avec la Champagne-Ardenne et la Lorraine, « afin de laisser aux collectivités territoriales de cette région la possibilité de mettre en place une collectivité

territoriale unique, sur le fondement de l'article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales »⁽¹⁾ ;

– elle a maintenu les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon dans leur périmètre actuel, par adoption de deux amendements de son rapporteur et M. Jacques Mézard.

Ce nouveau découpage en quatorze régions n'a pas été modifié par le Sénat en séance publique.

**LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN DEUXIÈME LECTURE
PAR LE SÉNAT**



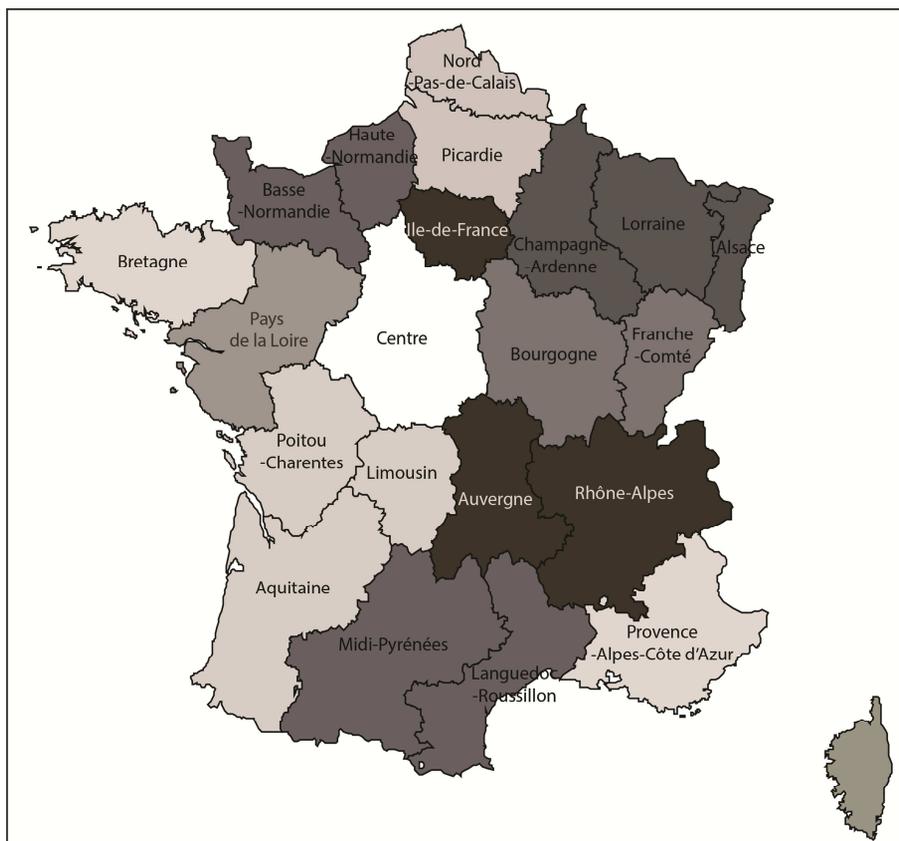
(1) Rapport de M. François-Noël Buffet au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, n° 42 (2014-2015) déposé le 21 octobre 2014, p. 29-30.

7. Le rétablissement, par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de la carte adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture

En deuxième lecture, outre un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques présentés par votre rapporteur ainsi que par M. Hugues Fourage et les députés membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen rétablissant le découpage régional en douze régions métropolitaines tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Dans ce cadre, serait reformée une région regroupant Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, d'une part, et l'Alsace rejoindrait à nouveau Champagne-Ardenne et la Lorraine.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN DEUXIÈME LECTURE PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE



*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL24 de Mme Marie-Jo Zimmermann.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Dans de nombreuses régions, il serait pertinent de fusionner les structures régionales et départementales existantes. Tout en conservant une logique d'économies budgétaires, on préserverait les solidarités qui se sont créées, depuis des siècles pour les départements et depuis des décennies pour les régions. En outre, on éviterait de créer des régions trop grandes, qui ne permettraient pas de réelle proximité avec le terrain. Je propose donc que, lorsque tous les conseils généraux et le conseil régional d'une région demandent à fusionner en une collectivité territoriale unique, la fusion soit prononcée par décret.

M. Paul Molac. L'amendement est satisfait. Les régions et les départements peuvent fusionner, grâce à une procédure certes compliquée, mais qu'il nous appartient de simplifier en aménageant l'exercice du droit d'option.

M. Patrick Mennucci. L'amendement, qui paraît sympathique à première vue, n'est guère pertinent. Il pose, en arrière-plan, la question de l'Alsace, ignorant que le référendum n'a pas été sanctionné par un vote positif. Ce référendum ne pourra être renouvelé, en cas de fusion avec la région Champagne-Ardenne, qu'avec l'accord des départements.

M. Éric Straumann. Lors du référendum, 58 % des Alsaciens ont émis un vote positif, même si le quorum n'a pas été atteint. En Guyane, quand le pourcentage de votants n'a pas dépassé 25 % des électeurs, l'obligation de seuil a été supprimée, ce qui a abouti à un vote favorable. Pourquoi cette règle ne peut-elle s'appliquer en Alsace ? Et pourquoi le Gouvernement reste-t-il muet, alors que les deux conseils généraux alsaciens du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ainsi que le conseil régional ont relancé le projet de conseil unique ?

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'article 3 tend à simplifier la création d'une collectivité unique pourvu que la majorité aux trois cinquièmes de toutes les collectivités concernées soit réunie.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite plusieurs amendements en discussion commune, commençant par l'amendement CL31 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. L'amendement propose de réintégrer le département de Loire-Atlantique à la Bretagne et de fusionner le reste des Pays de la Loire avec la région Centre. La question a suscité chez nous des manifestations qui ont réuni jusqu'à 25 000 personnes. La réunification est souhaitée tant par la région Bretagne que par le département de Loire-Atlantique.

M. Michel Piron. La question est aussi importante pour la Bretagne que pour les Pays de la Loire.

M. Hugues Fourage. Malgré toute la sympathie que j'ai pour M. Molac, je ne juge pas son amendement très pertinent : celui-ci tend à dépecer une région sans que la question du droit d'option ait été tirée au clair.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL31.

Elle poursuit avec l'amendement CL32 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Il s'agit d'un amendement de repli, qui propose de maintenir une région Pays de la Loire.

M. Thierry Benoit. Voilà quarante ans que la réorganisation des institutions locales intéresse la Bretagne, qui n'a pas attendu que l'État se saisisse du dossier. Il est temps que l'État réponde à nos questions ou nous adresse un signal favorable.

Comme tous les élus des cinq départements bretons, je soutiens l'amendement de M. Molac. Je demande au rapporteur de favoriser les expérimentations et les innovations des territoires, attentifs au vécu de la population comme aux réalités économiques. Nous devons concilier des enjeux anciens – géographiques, culturels et historiques – et les défis actuels que sont le réaménagement de nos institutions et la création de richesses.

M. Michel Piron. Voilà quarante ans que les Pays de la Loire ont construit un succès confirmé par tous les chiffres économiques ou démographiques. Notre région s'est construite en cherchant des complémentarités et en anticipant les évolutions avec trente ans d'avance. Une telle organisation ne mérite pas d'être démembrée. Si nous sommes ouverts à la Bretagne tout entière, nous attendons que celle-ci soit ouverte à la réussite des Pays de Loire tout entiers.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL122 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à supprimer une précision redondante.

La Commission adopte l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL2 de M. Marc Le Fur ainsi que l'amendement CL40 de M. Paul Molac.

Elle examine ensuite l'amendement CL66 de M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. L'amendement est retiré. Au passage, je signale que la liste des cosignataires des amendements retenue par l'administration ne correspond pas à la liste des véritables signataires. Ainsi, mon nom apparaît sur l'amendement CL66, que je n'ai pas cosigné.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Votre nom apparaît même deux fois sur l'amendement. Il semble que le secrétariat de votre groupe ait transmis des amendements signés par tous les membres du groupe, et que certaines cosignatures aient été retirées par la suite, quand les amendements étaient déjà imprimés.

L'amendement CL66 est retiré.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL77 de M. François Sauvadet.

Elle étudie les amendements identiques CL121 du rapporteur et CL90 de M. Hugues Fourage.

M. le rapporteur. L'amendement CL121 tend à rétablir la carte adoptée par l'Assemblée en première lecture, laquelle prévoit la fusion, d'une part, de l'Alsace, de Champagne-Ardenne et de la Lorraine, et, d'autre part, de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées.

M. Sébastien Denaja. L'amendement CL90 du groupe socialiste va dans le même sens. Si elle n'est pas idéale, la carte adoptée en première lecture est du moins la plus aboutie. Parce que la France sera plus forte avec des régions plus fortes, nous souhaitons établir une grande région à l'Est du pays, au lieu de laisser l'Alsace isolée.

Nous voulons aussi marier le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie, pour éviter qu'une région de l'hexagone compte moins de quatre départements, à l'exception de la Corse, qui n'en compte que deux.

Dans le Sud, entre les deux grands ensembles que forment, à l'Ouest, Poitou-Charentes, le Limousin et l'Aquitaine, et, à l'Est, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, il semble équilibré de réunir les deux grandes régions que sont Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, lesquelles correspondent au Haut- et Bas-Languedoc.

M. Alain Turrett. Notre groupe a toujours soutenu que la région Midi-Pyrénées se suffisait à elle-même. Depuis Simon de Montfort, ce territoire unifié n'a pas hésité à résister au royaume de France. C'est aussi le domaine de diffusion de la *Dépêche du midi*, ce qui n'est pas rien pour les radicaux.

La Commission adopte les amendements identiques CL121 et CL90.

En conséquence, les amendements identiques CL28 de M. Jean-Luc Warsmann et CL41 de M. Michel Heinrich, les amendements CL50 et CL51 de

M. David Habib, CL16 de Mme Catherine Vautrin, et les amendements identiques CL23 de Mme Marie-Hélène Fabre et CL49 de M. Éric Straumann, tombent.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL75 de M. Michel Piron.

Elle en vient à l'amendement CL53 de M. Bernard Roman.

M. Bernard Roman. Je voudrais le dire avec solennité au rapporteur et au responsable de mon groupe. Ce n'est pas parce qu'une carte est adoptée à une large majorité en première lecture qu'elle doit nécessairement l'être en deuxième lecture ou, le cas échéant, par la commission mixte paritaire. De nombreux textes ont été améliorés lors de la navette dans l'histoire de notre Commission. Ainsi, à l'issue de la première lecture, le projet de loi sur la présomption d'innocence n'autorisait pas les parlementaires à visiter les lieux de privation de liberté.

Je pense, comme le président de la République et le Premier ministre lorsqu'ils ont fait le premier découpage, que, pour des raisons économiques, sociales et politiques – dans le bon sens du terme et non pas politicien –, le Nord-Pas-de-Calais doit revenir dans une solitude provisoire.

La célébration du 11 novembre n'ayant pas permis à nos groupes de se réunir avant ce matin, je n'ai pas pu indiquer ma position aux députés de mon groupe. Moi, je respecte le fonctionnement des majorités parlementaires et des décisions des groupes réunis en formation plénière. Je réserverai aux membres de mon groupe la primeur de mes explications avant la séance publique.

Nous devons revenir à un point d'équilibre entre la proposition initiale du président de la République et du Premier ministre, et la première lecture de l'Assemblée. En d'autres termes, je propose de rétablir la carte initiale, tout en prévoyant que le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie fusionnent avant les prochaines élections régionales.

Si le rapporteur n'émet pas un avis favorable à l'amendement, j'en déposerai un autre en vue de la séance, afin qu'aux termes de l'article 3, les départements puissent fusionner avec les régions et que des régions puissent fusionner entre elles, si la décision obtient une majorité qualifiée que la loi devra définir.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement m'inquiète. Il peut paraître sage de préparer la fusion des régions, puisqu'un changement de périmètre suscite toujours des inquiétudes pour les projets d'investissement. Mais avec qui allez-vous préparer ce projet ? Si, à l'issue de la première élection, les deux conseils régionaux ne sont pas du même bord, comment s'effectuera la fusion et comment la région réunie sera-t-elle gouvernée ?

On a beaucoup parlé des difficultés du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie. Je ne me fais pas de souci à cet égard. Les deux territoires sont

solidaires. Ils ont des difficultés comparables mais aussi des atouts communs sur le plan culturel, une véritable complémentarité et un grand projet d'avenir : le canal Seine-Nord.

M. Roger-Gérard Schwartzberg. Que veut faire le Parlement quand il imagine le mariage forcé du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie ou qu'il interdit à la Bretagne de s'unir à la Loire-Atlantique ? Sommes-nous fondés à prendre des décisions aussi importantes, sur la base d'une simple impression, voire d'une arrière-pensée politique ? Puisque la rationalité géographique ou économique doit primer, nous devons voter l'amendement CL53.

Mme Marie-Françoise Bechtel. En tant qu'élue de Picardie, je n'approuve réellement aucune des trois interventions que je viens d'entendre, mais je rejoins M. Roman sur un point : c'est au Nord-Pas-de-Calais de décider s'il a envie ou non de rester seul. Pour la Picardie, dont un département regarde vers le Pas-de-Calais, l'autre vers le Nord et le troisième vers Champagne-Ardenne, la seule bonne solution est la coopération interrégionale. J'avais déposé un amendement en ce sens lors de la première lecture.

M. Hugues Fourage. Il va de soi, monsieur Roman, qu'un texte peut évoluer entre la première et la deuxième lecture. Toutefois, la carte que nous avons adoptée représentait un point d'équilibre, que nous risquons de perdre si nous recommençons à discuter sur l'ensemble de la carte.

Si l'on s'en tient à l'exposé sommaire, l'amendement porte essentiellement sur le calendrier : il s'agit de savoir si les deux régions doivent fusionner immédiatement ou plus tard. Restons-en donc à la carte adoptée en première lecture.

M. le rapporteur. Je remercie notre collègue Bernard Roman de la manière dont il défend ses arguments. Elle fait honneur au travail de la Commission et de notre assemblée, mais aussi de son groupe politique. Le débat sur la réforme territoriale se poursuivra jusqu'à son terme. À ce stade, je souligne que le Gouvernement tient au maintien des régions dans leur intégrité, avec la possibilité d'exercer un droit d'option. Avis défavorable.

M. Bernard Roman. Un dernier pointage d'il y a quelques jours fait ressortir qu'une large majorité d'élus du Nord-Pas-de-Calais est favorable à ma proposition, à savoir le président du conseil régional, les deux présidents de conseil général du Nord et du Pas-de-Calais, le conseil régional à l'unanimité moins les élus du Front national, tandis que, sur vingt-cinq parlementaires, députés et sénateurs confondus, dix-sept sont pour et seulement huit sont contre, dont sept députés. Si les acteurs et les exécutifs locaux doivent être vraiment pris en compte, il me semble que ma proposition n'est pas sans fondement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis [supprimé]

(art. 1^{er} de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011

relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique)

**Rétablissement du congrès des élus départementaux et régionaux
de La Réunion**

Inscrit par le Sénat en séance publique en deuxième lecture, en méconnaissance du principe constitutionnel dit de « l'entonnoir »⁽¹⁾, le présent article additionnel est issu d'un amendement présenté par MM. Vergès, Favier et Karam. Il vise à rétablir la faculté, pour les élus départementaux et régionaux de La Réunion, de se réunir en congrès.

Mis en place par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et organisé par le livre IX de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, dans les départements d'outre-mer n'ayant pas choisi de mettre en place une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution⁽²⁾, le congrès des élus départementaux et régionaux réunit, à la demande du conseil général ou du conseil régional, l'ensemble de ces élus, afin de délibérer de « toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales »⁽³⁾.

Dans le cadre de la discussion, le 3 mai 2001, du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, le

(1) En application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers :

« Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort également de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de son premier alinéa aux termes duquel : " Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ", que, comme le rappellent d'ailleurs les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion ; que, toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle ;

« Considérant, par suite, que doivent être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les adjonctions ou modifications apportées à un projet ou à une proposition de loi dans des conditions autres que celles précisées ci-dessus ».

(2) Lorsqu'une collectivité territoriale disposant d'une assemblée unique est mise en place, comme à Mayotte, mais aussi en Guyane et en Martinique à compter de décembre 2015, il ne trouve plus de raison d'être, ce qui explique que le congrès des élus n'existe pas dans ces collectivités.

(3) Article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales.

Sénat avait adopté un amendement supprimant l'institution du congrès des élus à La Réunion à l'initiative de M. Edmond Lauret, sénateur de La Réunion.

Comme le rappelait alors le rapporteur de l'Assemblée nationale, « M. Lauret a justifié cette exclusion en soulignant qu'il s'agissait ainsi de mettre en cohérence les dispositions de l'article premier de la loi avec l'article 62 introduisant le congrès ; il faut rappeler, en effet, que l'instauration du congrès était, au départ, limitée aux régions françaises d'Amérique parce qu'elle n'était destinée qu'aux régions monodépartementales ; l'article 38 du projet de loi prévoyant une bidépartementalisation de La Réunion, celle-ci se trouvait donc de facto exclue du dispositif mis en place à l'article 62. Cette exclusion était, d'ailleurs, confirmée par l'article premier du projet de loi qui différenciait les départements d'outre-mer en rappelant l'attachement des Réunionnais à une organisation de leur île dans le droit commun et la capacité des départements français d'Amérique de proposer des évolutions statutaires. Le retrait de l'article 38 instaurant la bidépartementalisation de La Réunion en lecture définitive maintint donc la Réunion dans le champ des régions monodépartementales ; La Réunion se trouvait, par voie de conséquence, dotée de cette nouvelle instance de concertation dénommée Congrès. L'amendement de M. Lauret au projet de loi d'habilitation a été présenté en séance comme une simple mise en conformité de l'article 62 avec l'article premier, et justifié par son auteur comme une réponse à une volonté unanime de la population et des élus de rester dans le droit commun et de refuser toute possibilité d'évolution statutaire. »⁽¹⁾.

Aujourd'hui, afin de ne pas se laisser enfermer dans un « *statu quo institutionnel* », certains élus insulaires ont ainsi souhaité, par le présent article additionnel, le rétablissement du congrès des élus à La Réunion.

Cette disposition soulève cependant des difficultés constitutionnelles à plusieurs titres :

– elle n'a pas de relation directe avec le présent projet de loi, car elle est relative à l'organisation des collectivités territoriales et non à la délimitation des régions et à l'organisation des élections locales ; dès lors, elle apparaît comme relevant de la catégorie des « cavaliers législatifs » ;

– par ailleurs, en étant adoptée en deuxième lecture, elle contrevient à la règle dite de « l'entonnoir », exigeant que les dispositions insérées dans un texte à l'issue de la première lecture soient en relation directe avec des dispositions encore en discussion.

Enfin, ces dispositions trouveraient naturellement leur place dans le cadre de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, au début de l'année prochaine ; dans cette attente, rien n'empêche les

(1) Rapport n° 3085 de M. Jérôme Lambert sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 6 mai 2001.

collectivités concernées d'organiser une réunion informelle de leurs assemblées délibérantes.

Aussi la commission des Lois a-t-elle adopté un **amendement de suppression du présent article additionnel** déposé par le Gouvernement.

*

* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de suppression, CL103, du Gouvernement.

En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 2

(art. L. 4121-1 et L. 4132-5 du code général des collectivités territoriales)

Détermination du chef-lieu et du nom des régions

Le présent article prévoit des dispositions transitoires afin de désigner, avant le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de la nouvelle délimitation des régions, une commune comme chef-lieu à titre transitoire d'une région issue d'un regroupement.

Par la suite, au cours du premier semestre 2016, le conseil régional de chaque nouvelle région, élu en décembre 2015, serait amené à donner son avis sur le choix d'un chef-lieu définitif, décidé par décret en Conseil d'État.

1. Le dispositif initial proposé par le gouvernement

Dans le projet de loi initial, il était prévu que le **chef-lieu provisoire** des nouvelles régions était fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après consultation du conseil municipal de la commune dans laquelle l'installation du siège du chef-lieu est envisagée et des conseils régionaux existants, avis rendu après concertation avec des représentants « *des collectivités territoriales, des organismes publics et des organisations professionnelles concernées* ».

Le **chef-lieu définitif** était décidé par décret en Conseil d'État, pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du nouveau conseil régional.

2. La suppression de cet article par le Sénat en première lecture

En première lecture, la commission spéciale n'a pas modifié cet article.

En séance publique, par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, le Sénat a supprimé le présent article, à l'initiative de M. Christian Favier.

3. Le libre choix du nom et du chef-lieu entériné par l'Assemblée nationale en première lecture

En première lecture, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a rétabli le dispositif du présent article, en prévoyant également de laisser aux conseils régionaux élus en décembre 2015 la possibilité de choisir librement le nom des régions nouvellement créées.

Le nom provisoire des régions issues d'un regroupement serait constitué par la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie dénommée « Normandie » (**1° du I du présent article**).

L'avis rendu par les conseils régionaux sur le projet de décret fixant le chef-lieu provisoire des nouvelles régions devrait être précédé, d'une part, par une consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et, d'autre part, par une concertation des représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives (**2° du I**).

Le nom et le chef-lieu des nouvelles régions seraient définitivement fixés par un décret en Conseil d'État, pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du conseil régional nouvellement élu. En première lecture, la commission des Lois a pris acte de l'engagement du Gouvernement, par la voix de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, à respecter le choix des conseillers régionaux lorsqu'il aura été exprimé (**3° du I**).

Par cohérence, le droit commun de la détermination du nom des régions, prévu par le premier alinéa de l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales, a également été modifié afin que le nom des régions puisse être modifié, après consultation du conseil régional et des conseils généraux intéressés, par un décret en Conseil d'État et non plus par la loi (**II du présent article**). Cette compétence législative apparaît surprenante, alors que le périmètre et le nom des régions découlent actuellement du décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, soit du pouvoir réglementaire. La compétence réglementaire est également celle prévue pour modifier les noms des autres collectivités territoriales de droit commun.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements :

– le premier, déposé par M. Florent Boudié, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, prévoyait l'élaboration d'un rapport conjoint par les CESER des régions regroupées afin d'éclairer le Gouvernement sur le choix définitif du chef-lieu régional. Ce rapport devrait être finalisé avant le 31 mars 2015 et faire l'objet d'un débat sans vote devant les conseils régionaux concernés avant le 30 avril 2015 ;

– le deuxième, adopté à l’initiative de M. Alain Tourret, prévoyait une dérogation à l’article L. 4132-8 qui dispose que « *Le conseil régional se réunit [...] dans un lieu de la région choisi par la commission permanente* » : les conseils régionaux élus en décembre 2015 pourraient organiser, au cours de la prochaine mandature, leurs séances, par alternance, dans plusieurs lieux de réunion, sur la base d’un plan de gestion de ses implantations immobilières et de la répartition de ses services entre les locaux existants et les communes de son territoire. L’amendement de M. Tourret, sous-amendé par le Gouvernement, garantit cette faculté en prévoyant que le programme de gestion ainsi fixé pourrait être révisé ultérieurement dans les mêmes formes ;

– enfin, le troisième amendement, également déposé par M. Alain Tourret, complétait l’article L. 4132-5 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que l’emplacement de l’hôtel de région serait fixé par le conseil régional sur le territoire de la région.

4. Les modifications apportées par le Sénat en deuxième lecture

La commission spéciale du Sénat a globalement conservé le dispositif ainsi adopté tout en supprimant, à l’initiative de son rapporteur, plusieurs dispositions jugées par elle « *superfétatoires* » :

– l’élaboration conjointe par les CESER d’un rapport sur la localisation définitive du chef-lieu de chaque nouvelle région, pouvant être mise en œuvre sans disposition législative ;

– la précision du libre choix de la localisation de l’hôtel de région sur le territoire régional, tout en adoptant un amendement de M. Ronan Dantec pour préciser que « *l’hôtel de région peut être situé dans une ville distincte du chef-lieu de région* » ;

En outre, elle a renvoyé au second mandat suivant la création des nouvelles régions – soit le mandat de mars 2020 à 2025 – la mise en place d’un plan de gestion des lieux de réunions et des locaux des nouvelles régions. Elle a également prévu que les lieux de réunion du conseil régional devraient ne pas contrevenir au principe de neutralité, offrir les conditions d’accessibilité et de sécurité nécessaires et permettre d’assurer la publicité des séances, principe fixé par l’article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales pour organiser à titre définitif les réunions du conseil municipal dans un autre lieu que la mairie.

Elle a également adopté les amendements identiques de Mme Jacqueline Gourault et de MM. Jean-Pierre Sueur et Éric Doligé modifiant l’appellation de la région Centre en « Centre-Val de Loire ».

Votre rapporteur observe que l’article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction actuelle, prévoit que le nom d’une région est modifié par la loi après consultation du conseil régional et des conseils

généraux intéressés et que cette modification « *peut être demandée par le conseil régional et les conseils généraux intéressés* ».

Le II du présent article introduit par la commission des Lois en première lecture et adopté sans modification par le Sénat modifie cet article en confiant au pouvoir réglementaire la compétence pour modifier un nom de région, sur proposition du conseil régional et des conseils généraux intéressés, rendant ainsi possible une modification des noms des régions existantes sans devoir passer par la loi.

5. Les précisions apportées par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture

Tout en conservant le dispositif adopté par le Sénat, la commission des Lois a adopté plusieurs amendements rédactionnels ou de précision de son rapporteur :

– supprimant les dispositions encadrant le choix de ses lieux de réunion par le conseil régional, afin de respecter le principe de libre administration des conseils régionaux, tout en faisant confiance au bon sens et au choix exprimé par les élus régionaux ;

– précisant que le choix de la localisation de l'hôtel de région relève du libre choix du conseil régional.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL3 et CL4 de M. Marc Le Fur.

M. Éric Straumann. Le premier amendement vise à supprimer la notion de chef-lieu de région, qui correspond à une vision statique de l'action publique locale.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle examine l'amendement CL78 de M. François Sauvadet.

M. Thierry Benoit. L'amendement vise, dans le cadre de la désignation d'un nouveau chef-lieu de région, à renforcer la consultation en élargissant la concertation aux conseils généraux et aux conseils régionaux, ainsi qu'aux conseils municipaux, notamment celui des chefs-lieux de région existants.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il s'agit d'une précision inutile, car l'article 2 permet déjà cette consultation.

La Commission rejette l'amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** ensuite l'amendement CL62 de M. Alain Tourret.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de correction, CL120, du rapporteur.*

*À la demande du rapporteur, l'amendement CL91 de M. Hugues Fourage est **retiré**.*

*La Commission **adopte** les amendements CL119 et CL118 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL25 de Mme Marie-Jo Zimmermann.

Mme Marie-Jo Zimmermann. L'amendement vise à ouvrir la possibilité de localiser la préfecture de région dans une ville distincte du chef-lieu de région.

M. le rapporteur. Le statut de chef-lieu de région n'est pas seulement honorifique, puisqu'il détermine le siège des tribunaux, la compétence des comptables publics ou encore le siège de la préfecture de région. Si le chef-lieu de région n'abritait plus la préfecture, son rôle se réduirait à une dimension symbolique. Avis défavorable.

M. Sébastien Denaja. En première lecture, le ministre de l'Intérieur avait présenté un exposé où il se montrait plus souple que le rapporteur sur la distinction entre chef-lieu de région et préfecture de région. Il s'agit d'une question sensible, qui revêt une importance majeure en Normandie ou encore en Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon. Monsieur le rapporteur, puisque vous êtes sur ce texte l'interface entre notre assemblée et le Gouvernement, il serait bon que vous obteniez de lui des précisions sur ce sujet.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement CL117 du rapporteur.*

Elle examine ensuite les amendements identiques CL116 du rapporteur, CL58 de M. Jean-Luc Bleunven et CL96 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. le rapporteur. Si une modification de la dénomination de la région Centre est envisagée, il me semble plus conforme à la libre administration des collectivités territoriales de laisser la région concernée prendre l'initiative de demander elle-même ce changement d'appellation.

M. Hugues Fourage. Il me paraît, en effet, paradoxal de décider comme législateur qu'une région change de nom. Mieux vaut renvoyer au conseil régional, c'est-à-dire à l'assemblée délibérante concernée.

M. Serge Grouard. Le changement de dénomination de la région Centre se justifie par l'absence d'identité géographique de la collectivité en question. Le nom actuel ne livre pas d'information sur elle, la faisant pâtir d'une forme de non-existence géographique, de non-situation. Si le changement de dénomination

nuisait à d'autres, il serait difficile à défendre, mais tel n'est pas le cas. Le Gouvernement compte précisément, en la personne de Thierry Mandon, un secrétaire d'État spécialement en charge de la simplification. Certes, il existe actuellement une procédure de changement de dénomination, mais elle est longue et semée d'embûches, puisqu'elle suppose un passage devant le Conseil d'État. Le législateur peut s'affranchir de cette lourdeur.

Quant au fait que le conseil régional ne se serait pas formellement prononcé, il me semble que le président de la région Centre lui-même en a fait la demande. Comme maire et député issu de cette région, je crois pouvoir dire qu'une unanimité s'y dégage, au-delà des clivages politiques, en faveur d'un changement de nom. Récemment, une consultation publique y a même réuni plus de 12 000 de nos concitoyens, qui étaient majoritairement favorables.

Au Sénat, nos collègues Éric Doligé et Jean-Pierre Sueur ont porté en commun un amendement tendant au changement de nom, beau témoignage d'une entente cordiale entre le PS et l'UMP sur ce sujet. L'appellation Centre-Val de Loire donnerait enfin à cette région Centre une identité, avec cette référence à la Loire que Charles Péguy désignait comme « le long fleuve de sable ».

M. Laurent Furst. Si les élus locaux le sollicitent, il me semble qu'ils méritent d'être soutenus. Élu de la région Grand Est dont le nom futur suscite des interrogations, je voudrais savoir quelle est la procédure permettant de définir le nom de la région.

M. Michel Piron. Le périmètre des régions n'est pas figé tant que la loi n'est pas adoptée. L'appellation de la région sera fonction de son périmètre, une fois qu'il sera fixé. À ce jour, ni la séance publique ni la commission mixte paritaire n'ont encore eu lieu. Sur le fond, je ne suis pas gêné par de quelconques confusions avec les noms d'autres régions. S'il s'agit du Val de Loire, il est clair qu'il n'inclut ni l'origine de ce fleuve, en Haute-Loire, ni son estuaire ou son point d'arrivée, situés dans les Pays de la Loire.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Le nom de Centre-Val de Loire nuirait à la langue française, car rien ne relie entre eux par une telle apposition les composantes du nom des autres régions. La dénomination proposée serait plus appropriée à une appellation d'origine contrôlée ou à un aéroport.

M. Paul Molac. Les Français ne savent pas où est la région Centre. Comme ancien professeur, je reste sensible aux intitulés. Or celui-ci ne renseigne en rien sur le contenu de la région, mais seulement sur ce qui l'entoure. Le nom de « Val de Loire » donne au contraire des indications spécifiques.

M. Jean-Pierre Vigier. Pour une fois que des élus locaux s'entendent pour définir une direction, nous devrions les suivre et adopter le nom nouveau de cette région.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je suis, quant à moi, favorable au retrait de l'amendement.

M. Guy Geoffroy. Je n'ai pas d'opinion sur les souhaits formulés par les élus locaux. Simplement, les Français risquent d'avoir du mal à situer la région Centre-Val de Loire par rapport à la région Pays de la Loire.

M. le rapporteur. Le premier alinéa de l'article L. 4121-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le nom d'une région est modifié par la loi après consultation du conseil régional et des conseils généraux intéressés. Je m'étonne donc, puisqu'une telle unanimité existe au sein de la région Centre, que les collectivités ne se soient pas saisies de cette possibilité pour apporter le fruit de leurs délibérations à l'appui de cette demande.

Je propose, quant à moi, que la région Centre puisse changer de nom, après avis du conseil régional et des conseils généraux intéressés, par un simple décret en Conseil d'État. Si les votes sont favorables dans les assemblées délibérantes concernées, comme ils paraissent devoir l'être, le changement s'opérera ainsi sans difficulté.

Les amendements sont rejetés.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Article 3

(art. L. 3114-1, L. 4111-1, L. 4123-1 et L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de regroupement volontaire des départements et des régions

Dans sa version initiale, le présent article tirait les conséquences de la refonte de la carte des régions en supprimant la procédure prévue par l'article L. 4123-1 relative au regroupement volontaire de régions et procédait à deux autres coordinations au sein du code général des collectivités territoriales.

À l'occasion de son examen, le Sénat a profondément modifié cet article, afin de supprimer toute condition de consultation des électeurs pour le regroupement volontaire des collectivités territoriales ou la modification du périmètre d'une région.

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a réécrit le présent article afin de permettre, pendant une période limitée entre 2016 et 2019, une évolution volontaire du rattachement de départements contigus à une autre région – et ainsi un « droit d'option » des départements – lorsque cette modification des limites régionales correspond à un consensus entre les organes délibérants des collectivités concernées.

1. La suppression de la procédure de regroupement volontaire des régions envisagée par le projet de loi initial

Introduit par l'article 28 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article L. 4123-1 organise une procédure permettant à plusieurs régions contiguës de demander leur fusion. La même loi a introduit des procédures similaires afin de permettre, sur une base volontaire, le regroupement des départements (article L. 3114-1 du code précité), le changement de région d'un département (article L. 4122-1-1 du même code) et le regroupement dans une collectivité unique d'une région et des départements qui la composent (article L. 4124-1 du même code).

La procédure de fusions reposait sur des délibérations concordantes des conseils régionaux concernés, auquel s'ajoutait, le cas échéant, l'avis du comité de massif⁽¹⁾ compétent. De manière dérogatoire, la demande devait être inscrite à l'ordre du jour du conseil régional si au moins 10 % de ses membres le demandaient.

Le projet de regroupement était alors soumis pour avis aux conseils généraux concernés.

Par la suite, devait être organisé un référendum dans l'ensemble des régions concernées. Le projet n'était alors validé qu'à la condition qu'il recueille, dans chacune des régions concernées, une double majorité correspondant à la majorité des suffrages exprimés et au moins au quart des électeurs inscrits.

Le regroupement pouvait alors être décidé par décret en Conseil d'État, le découpage régional étant de nature réglementaire.

Cette procédure n'a jamais trouvé à être mise en œuvre, notamment car la condition de double majorité est apparue comme un obstacle insurmontable.

À partir du moment où le législateur aura statué sur le redécoupage régional, cet article L. 4123-1, prévoyant une évolution volontaire et la modification par voie réglementaire d'un découpage dorénavant fixé par la loi, n'a plus de raison d'être : le présent article proposait ainsi de l'abroger.

2. Le dispositif différent envisagé par le Sénat en première lecture

Avant de ne pas adopter l'ensemble du texte du projet de loi issu de ses délibérations, la commission spéciale du Sénat avait adopté un amendement de son rapporteur réécrivant le présent article dans un esprit différent de sa version

(1) Créés dans chaque massif montagneux par la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les comités de massif, co-présidés par le préfet coordonnateur de massif et un élu local, sont des instances de concertation comprenant des représentants des collectivités territoriales, des acteurs socio-professionnels et des représentants du secteur associatif. Les comités définissent les objectifs et précisent les actions qu'ils jugent souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Ils ont notamment pour objet de faciliter, par leurs avis et leurs propositions, la coordination des actions publiques dans le massif.

initiale. Plutôt que de supprimer l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, la rédaction retenue visait à supprimer la consultation obligatoire des électeurs en cas de modification des limites des régions et des départements ainsi qu'en cas de fusion. Ainsi, pourraient être réalisés par seules délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités concernées :

– la fusion de départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– le transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe (article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– le regroupement de régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– la fusion en une collectivité unique d'une région et des départements la composant (article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales).

Votre rapporteur observe qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'Assemblée nationale avait adopté, en première et deuxième lectures, des dispositions similaires de simplification de l'évolution volontaire de la carte territoriale, dispositions qui n'avaient cependant pas été retenues alors par le Sénat.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement présenté par le rapporteur de sa commission spéciale reprenant un dispositif similaire à celui retenu par la commission spéciale. Cependant, à l'initiative de M. Jacques Mézard et de plusieurs sénateurs membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), le Sénat a également adopté un sous-amendement modifiant la procédure de transfert d'un département de sa région d'origine vers une région limitrophe prévue par l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que ce transfert puisse être décidé par décret en Conseil d'État après délibérations concordantes du conseil général du département concerné et du conseil régional de la région de rattachement envisagée, sans consultation du conseil régional de la région que le département se propose de quitter.

3. Le choix fait par l'Assemblée nationale en première lecture de permettre une évolution volontaire de la carte régionale entre 2016 et 2019, dès lors qu'il existe un consensus local

En adoptant un amendement de réécriture du présent article présenté par votre rapporteur, la commission des Lois a entrepris en première lecture de remettre à plat les possibilités d'évolution des départements et des régions sur une base volontaire et consensuelle.

La rédaction abrogeait, à compter du 1^{er} janvier 2016, les régimes permettant le rapprochement des régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales), la réorganisation de la carte régionale ayant été effectuée par le présent projet de loi, et la fusion des départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales), leur évolution n'ayant plus de sens alors que la disparition des conseils généraux est en marche (**1° du I**).

Elle supprimait également la condition de consultation des électeurs pour la fusion entre une région et les départements qui la composent (**3° du I**).

Enfin, le présent article aménageait un « **droit d'option** », en assouplissant les **conditions dans lesquelles les délimitations régionales pourraient évoluer** afin qu'un département puisse, de manière volontaire, changer de région de rattachement.

Le **2° du I** introduisait ainsi trois modifications au régime existant prévu par l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales :

- il supprimait l'obligation d'organiser une consultation des électeurs ;
- en revanche, afin de garantir que cette modification des limites régionales fait l'objet d'un consensus, il prévoyait qu'il sera dorénavant nécessaire que ce projet obtienne l'adhésion à une majorité des trois cinquièmes des suffrages du conseil départemental du département concerné, ainsi que des deux conseils régionaux des régions concernées ;
- comme le découpage régional et le tableau des effectifs des conseils régionaux relèvent de la loi, il prévoyait qu'une telle modification, une fois approuvée par délibérations concordantes des trois organes délibérants concernés, doit être prise en compte par le législateur, afin qu'il puisse en tirer les conséquences électorales.

Une telle évolution ne pourrait être mise en œuvre dans l'année précédant un scrutin régional, car il serait alors nécessaire de faire évoluer les règles relatives au financement des campagnes électorales qui sont applicables dans l'année précédant le scrutin. Aussi la rédaction adoptée par la commission des Lois proposait-elle d'ouvrir cette faculté de modification des limites régionales dès l'achèvement du processus électoral de décembre 2015, jusqu'à un an avant les échéances électorales suivantes, soit en mars 2019 (**II du présent article**).

En séance publique, outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement de votre rapporteur visant à rétablir **la procédure de regroupement des régions**, dans des conditions similaires, à savoir :

- une majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour l'adoption des délibérations concordantes des conseils régionaux intéressés ;

– la limitation dans le temps du recours à cette procédure, qui serait abrogée à compter du 1^{er} mars 2019, afin que le cadre électoral soit fixé par le législateur un an avant les élections régionales suivantes.

4. Le choix du Sénat en deuxième lecture de passer du consensus positif à l'absence d'opposition à l'évolution de la carte départementale et régionale

Lors de son examen en deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a supprimé, sur proposition de son rapporteur, l'abrogation de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales régissant la fusion de départements. Elle a allégé la procédure en vigueur en supprimant l'obligation d'organiser une consultation des électeurs et fixé une majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour l'adoption des délibérations concordantes des départements intéressés, pour les procédures engagées à compter du 1^{er} janvier 2016 (**I bis du présent article**).

À l'initiative de M. François Zocchetto, elle a également modifié les modalités de changement des limites régionales afin de permettre à un département de changer de région. Alors que l'Assemblée nationale avait souhaité que cette évolution se fasse par consensus du conseil général et des deux conseils régionaux concernés, par des délibérations adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, la rédaction retenue par la commission spéciale prévoit que la région de départ n'aurait pas à accepter cette évolution mais pourrait s'y opposer, toujours par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes (**I du présent article**).

Cette nouvelle version de l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales assouplissant le régime du droit d'option des départements, ainsi que celle de l'article L. 4123-1 du même code assouplissant les modalités de fusion volontaire entre régions, entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et seraient abrogées le 31 décembre 2016, laissant ainsi aux collectivités concernées un an pour les mettre en œuvre avant que toute possibilité d'évolution volontaire de la carte des régions soit ainsi supprimée (**II du présent article**). En séance publique, un amendement du rapporteur a prévu que cette abrogation se ferait « *sous réserve de l'achèvement des procédures en cours* ».

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement défendu par le rapporteur de la commission spéciale prévoyant que l'opposition d'un conseil régional à la « sécession » d'un département devait être exprimée dans un délai de quatre mois.

À l'initiative de son rapporteur et de MM. Ronan Dantec et Philippe Bas, le Sénat a également supprimé l'obligation de recourir au législateur pour mettre en place les évolutions volontaires de la carte régionale, au profit d'un simple décret en Conseil d'État, en relation avec le dispositif dérogatoire de composition

du conseil régional suite à la modification de la carte régionale prévu à l'article 3 *bis*.

Enfin, à l'initiative de M. Jacques Gillot et plusieurs de ses collègues, le Sénat a prévu que le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe seraient « *autorisés à fusionner* », selon des modalités à déterminer par le congrès des élus départementaux et régionaux et après organisation d'une consultation des électeurs par le Gouvernement courant 2015 (**III du présent article**).

5. Le rétablissement par la commission des Lois en deuxième lecture du principe du consentement des collectivités et des dispositions permettant de répartir les sièges des conseillers régionaux dans le cadre d'une évolution volontaire des régions

a. Le retour à un consentement de l'ensemble des collectivités territoriales concernées, à la majorité des trois cinquièmes de leurs organes délibérants, pour autoriser la modification des limites régionales

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a rétabli la nécessité du consentement positif de la région de départ, exprimé par les trois cinquièmes de son conseil régional, en cas de projet de rattachement d'un département à une autre région.

Si la différence semble mineure, il est apparu difficile d'envisager, au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, qu'une région puisse voir son territoire être modifié de manière substantielle sans que son conseil régional ait à signifier son consentement, en étant simplement mis en demeure de faire valoir son éventuelle opposition. Au vu des enjeux d'une telle décision, il semble d'ailleurs peu probable que le conseil régional juge qu'il n'est pas nécessaire qu'il exprime un avis sur un tel projet.

b. L'exclusion des départements et régions d'outre-mer du dispositif de création d'une collectivité unique sans consultation des électeurs

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a précisé que la faculté de fusion entre une région et les départements qui la composent sans recourir à une consultation des électeurs n'était possible qu'en métropole.

En effet, la Constitution enserme l'évolution des départements et régions d'outre-mer dans des règles précises. Le dernier alinéa de l'article 73 prévoit que : « *La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.* » L'article 72-4 de la Constitution prévoit qu'une telle évolution institutionnelle ne peut avoir lieu qu'après consultation des électeurs décidée par le président de la République sur proposition du

Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées.

Aussi il ne serait pas constitutionnellement possible de recourir à l'article L. 4124-1 pour organiser la fusion entre une région d'outre-mer et un département d'outre-mer.

c. Les conséquences électorales du rattachement d'un département à une autre région

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a déplacé au sein du présent article une partie des dispositions introduites par le Sénat à l'article 3 *bis*.

Elle a ainsi ajouté un **I ter renvoyant à un décret en Conseil d'État, en cas de changement de région d'un département entre 2016 et 2019** ⁽¹⁾, le soin de fixer, à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux postérieur à celui de décembre 2015, les effectifs des conseils régionaux et le nombre de candidats par section départementale dans les deux régions concernées.

Un décret en Conseil d'État serait pris pendant la période transitoire pendant laquelle le « droit d'option » serait ouvert aux départements (soit entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} mars 2019), afin de déterminer le nombre de conseillers régionaux de chacune des régions concernées et le nombre de candidats par section départementale. Toutes les élections régionales postérieures à celles de 2015 pourraient ainsi se dérouler sans que le législateur ait, au préalable, à modifier le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

La méthode que le pouvoir réglementaire devrait suivre, initialement prévue à l'article 3 *bis* par le Sénat, est celle utilisée par le législateur depuis la réforme du mode de scrutin régional en 2003 ⁽²⁾.

Elle consiste en l'occurrence à :

– soustraire à l'effectif global du conseil régional de la région dont est issu le département (région d'origine) un nombre de sièges égal à la part de la population de ce département par rapport à la population totale de cette région, arrondi le cas échéant à l'unité inférieure ;

– ajouter à l'effectif global du conseil régional de la région dans laquelle est inclus le département (région d'accueil) un nombre de sièges égal à la part de la population de ce département par rapport à la population totale de cette région, arrondi le cas échéant à l'unité supérieure ;

(1) En application de l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Voir M. Carlos Da Silva, rapport en première lecture au nom de la commission des Lois sur le présent projet de loi, n° 2120, juillet 2014, p. 125 et s.

– calculer le nombre de candidats par section départementale dans chacune des deux régions, en fonction de la population de chaque département, à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, qui représente un nombre « théorique » de sièges par département, est ajouté, pour chaque section départementale, deux candidats ⁽¹⁾.

Les chiffres des populations prises en compte seraient ceux des populations légales en vigueur, c'est-à-dire ceux fixés dans le dernier décret, publié chaque année en décembre, authentifiant les chiffres de la population des collectivités territoriales.

Par rapport au texte adopté par le Sénat à l'article 3 *bis*, votre commission des Lois a procédé à plusieurs améliorations rédactionnelles. Par ailleurs, plutôt que d'inscrire dans le code électoral des dispositions à vocation seulement transitoire, votre Commission les a directement insérées dans le texte qui sera issu de l'adoption du présent projet de loi.

En revanche, sur proposition de votre rapporteur, compte tenu des difficultés constitutionnelles qu'elles posaient ⁽²⁾, votre Commission n'a pas repris au présent article les dispositions, introduites par le Sénat à l'article 3 *bis*, alinéa 8, prévoyant qu'à titre transitoire, les conseillers régionaux de la région d'origine élus au titre du département ayant exercé son droit d'option pourraient, en dehors de toute nouvelle élection, poursuivre leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil jusqu'au prochain scrutin régional.

d. Les conséquences électorales d'un regroupement de régions

Par parallélisme avec les mesures prises au *I ter* pour traiter les conséquences électorales du changement de région d'un département, votre commission des Lois, à l'initiative du rapporteur, a ajouté un **I quater relatif aux conséquences électorales d'un regroupement de régions**, qui interviendrait en application de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, en cas de regroupement de plusieurs régions en une seule région, un décret en Conseil d'État fixerait, en vue des élections régionales suivantes, les effectifs du conseil régional de cette nouvelle région, ainsi que le nombre de candidats par section départementale. Le regroupement de régions pourrait ainsi être réalisé sans que le législateur n'ait à intervenir pour modifier le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

(1) Il s'agit de la même méthode que celle employée lors de l'élaboration du tableau n° 7 annexé au code électoral : un nombre théorique de conseillers régionaux par département est calculé proportionnellement à la population du département dans la région, selon la méthode du plus fort reste ; à ce nombre sont ajoutées deux unités visant à tenir compte d'éventuelles vacances de sièges. Le total aboutit au nombre de candidats que chaque liste régionale devra présenter dans la section départementale correspondante.

(2) Voir *infra* le commentaire de l'article 3 bis.

La méthode à suivre par le pouvoir réglementaire est la suivante :

– l’effectif du conseil régional est égal à la somme des effectifs des conseils régionaux des régions regroupées ;

– le nombre de candidats par section départementale est déterminé en fonction de la population de chaque département à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, il est ajouté, pour chaque section départementale, deux candidats⁽¹⁾. Les chiffres des populations prises en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

e. Le rétablissement de la période de trois ans pour mettre en œuvre l’évolution volontaire des périmètres régionaux

En adoptant un amendement de son rapporteur, la commission des Lois a rétabli le calendrier des éventuelles évolutions volontaires des régions adopté par l’Assemblée nationale en première lecture, afin d’abroger les régimes organisant le rattachement d’un département à une autre région et la fusion volontaire de plusieurs régions⁽²⁾ à compter du **1^{er} mars 2019**.

La commission spéciale du Sénat avait imaginé que les éventuelles évolutions de la carte régionale ne pourraient être mises en place que pendant l’année 2016, avant qu’en séance publique, le Sénat estime précise que cette fin rapide du dispositif serait « *sous réserve de l’achèvement des procédures en cours* ».

Cette rédaction est apparue peu satisfaisante, car laissant un tel projet en discussion de manière indéfinie dès lors qu’un conseil régional ou un conseil départemental aurait adopté une résolution proposant une évolution de la carte régionale.

La solution rétablie permet ainsi que ces projets de regroupement de régions ou de rattachement d’un département à une région différente soient mis en œuvre durant le prochain mandat, en devant aboutir avant mars 2019, afin que le pouvoir réglementaire les entérine avant le renouvellement suivant des conseils régionaux.

f. La suppression des dispositions « autorisant » le conseil régional et le conseil général de Guadeloupe à fusionner

À l’initiative de M. Jacques Gillot et plusieurs de ses collègues, le Sénat a prévu que le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe seraient

(1) Il s’agit également de la même méthode que celle employée lors de l’élaboration du tableau n° 7 annexé au code électoral : un nombre théorique de conseillers régionaux par département est calculé proportionnellement à la population du département dans la région, selon la méthode du plus fort reste ; à ce nombre sont ajoutées deux unités visant à tenir compte d’éventuelles vacances de sièges. Le total aboutit au nombre de candidats que chaque liste régionale devra présenter dans la section départementale correspondante.

(2) Articles L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales.

« *autorisés à fusionner* », selon des modalités à déterminer par le congrès des élus départementaux et régionaux et après organisation d'une consultation des électeurs par le Gouvernement courant 2015.

À cet égard, il est apparu à votre commission des Lois que l'évolution institutionnelle des collectivités situées outre-mer et régies par l'article 73 de la Constitution est enserrée dans des règles constitutionnelles précises. Ainsi le dernier alinéa de l'article 73 prévoit que : « *La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.* » Dans ce cadre, l'article 72-4 de la Constitution prévoit qu'une telle évolution institutionnelle ne peut avoir lieu qu'après consultation des électeurs décidée par le président de la République sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées.

Constatant que le législateur ne saurait enjoindre au Gouvernement d'organiser une consultation qui ne respecterait pas cette procédure constitutionnelle, la commission des Lois a adopté un amendement déposé par le Gouvernement **supprimant ces dispositions**.

**MODALITÉS D'ÉVOLUTIONS VOLONTAIRES DE LA CARTE DÉPARTEMENTALE
ET DE LA CARTE RÉGIONALE**

	Dispositif en vigueur	Modifications adoptées par le Sénat en première lecture	Modifications adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture	Modifications adoptées par le Sénat en deuxième lecture	Modifications adoptées par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture
Fusion de départements (article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils généraux après avis du comité de massif ; – organisation d'une consultation devant réunir la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans chaque département ; – regroupement décidé par décret en Conseil d'État. 	<ul style="list-style-type: none"> – abrogation de la condition référendaire. 	<i>ABROGATION DE L'ARTICLE</i>	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils généraux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – dispositif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils généraux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – dispositif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.
Rattachement d'un département à une autre région (article L. 4122-1 du code général des collectivités territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil départemental et des deux conseils régionaux concernés ; – organisation d'une consultation devant réunir la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans le département et dans chaque région ; – modification décidée par décret en Conseil d'État. 	<ul style="list-style-type: none"> – suppression de l'accord du conseil régional de la région de départ ; – abrogation de la condition référendaire. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil départemental et des deux conseils régionaux concernés, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par la loi ; – dispositif en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil général et de la région d'arrivée, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – absence d'opposition de la région de départ dans un délai de 4 mois ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par décret en Conseil d'État ; – dispositif en vigueur au 31 décembre 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil départemental et des deux conseils régionaux concernés, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par décret en Conseil d'État ; – dispositif en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019.

	Dispositif en vigueur	Modifications adoptées par le Sénat en première lecture	Modifications adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture	Modifications adoptées par le Sénat en deuxième lecture	Modifications adoptées par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture
Fusion de régions (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils régionaux après avis du comité de massif et des conseils généraux ; – organisation d'une consultation devant réunir la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans chaque région ; – regroupement décidé par décret en Conseil d'État. 	– abrogation de la condition référendaire.	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils régionaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par la loi ; – dispositif en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils régionaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par décret en Conseil d'État ; – dispositif en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils régionaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – modification décidée par décret en Conseil d'État ; – dispositif en vigueur du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} mars 2019.
Fusion d'une région avec les départements la composant (article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes des conseils généraux et du conseil régional après avis du comité de massif ; – organisation d'une consultation devant réunir la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, dans chaque département ; – organisation de la collectivité unique décidée par la loi. 	– abrogation de la condition référendaire.	<ul style="list-style-type: none"> – abrogation de la condition référendaire ; – dispositif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil régional et des conseils généraux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – dispositif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> – délibérations concordantes du conseil régional et des conseils généraux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – abrogation de la condition référendaire ; – dispositif en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel, CL115, du rapporteur.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CL33 de M. Paul Molac et les amendements CL6, CL7, CL8, CL9, CL10 de M. Marc Le Fur.

M. Paul Molac. Nous demandons le droit d'option des départements de longue date. Il sera d'autant plus nécessaire dans le cadre de la création de grandes régions pour permettre à celles-ci de s'adapter à l'évolution des bassins de vie ou à l'histoire. La mobilisation étant forte dans certaines régions, je propose de supprimer la consultation des assemblées délibérantes aujourd'hui prévoyant des seuils de majorité si élevés qu'ils ont fait échouer la tentative d'unification des collectivités territoriales d'Alsace.

Alors que le Sénat préconise une absence d'opposition des trois cinquièmes, certains députés de la majorité voudraient au contraire porter aux trois cinquièmes la majorité requise dans la région de départ pour que le droit d'option soit valablement exercé. Dans cette hypothèse, 41 % des conseillers régionaux pourraient ainsi mettre en échec à eux seuls un conseil régional et plusieurs conseils généraux. Il ne s'agit plus alors d'un droit d'option, mais d'un verrou législatif.

Je propose, avec l'amendement CL33, qu'un accord du conseil général concerné et un accord du conseil régional d'arrivée soient suffisants. Une consultation populaire serait organisée en cas de blocage.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement est rejeté.

M. Éric Straumann. Les amendements CL6 à CL10 ont pour fin d'assouplir les modalités de transfert d'un département d'une région à une autre.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL6 à CL10 ainsi que l'amendement CL12 de M. Marc Le Fur.

Elle examine ensuite plusieurs amendements en discussion commune, commençant par les amendements CL56 et CL55 de M. Roger-Gérard Schwartzberg.

M. Roger-Gérard Schwartzberg. Les amendements portent sur le droit d'option et son exercice. En première lecture, le Sénat s'est prononcé pour une majorité simple qui laisse une liberté forte aux collectivités territoriales désireuses de développer un avenir commun. Demander l'assentiment de la région de départ paraît, en revanche, plus compliqué. Il n'est jamais agréable d'être quitté et le résultat de cette consultation n'est que trop prévisible.

En tout état de cause, il arrivera que l'exercice du droit d'option se présente comme une nécessité. Aussi faut-il prévoir une procédure qui ne soit pas trop complexe à mettre en œuvre.

M. Paul Molac. J'apporte mon soutien à ces amendements !

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL56 et CL55, ainsi que l'amendement CL11 de M. Marc Le Fur.

Elle examine ensuite l'amendement CL114 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je propose par cet amendement de relever à la majorité des trois cinquièmes le seuil par lequel un conseil régional accepte valablement le départ d'un département.

Par ailleurs, alors que le Sénat avait ramené à seulement un an le temps d'exercice du droit d'option, j'envisage dans un autre amendement de le porter à trois ans pour laisser toute sa place à la discussion. Nul doute que la séance publique nous donnera l'occasion d'avoir un examen plus approfondi de ces points.

M. Bernard Roman. Je salue l'esprit d'ouverture du rapporteur. Des régions pourraient-elles également fusionner, par exemple avec des majorités qualifiées des trois cinquièmes ?

M. Michel Piron. Le Sénat a maintenu une majorité des trois cinquièmes dans le conseil régional d'accueil comme dans le conseil régional de départ, à la fois pour autoriser l'accueil et pour s'opposer au départ. C'est un parallélisme en trompe-l'œil, puisqu'il revient à requérir une minorité en faveur du départ mais une majorité pour accueillir. Je voudrais donc être sûr qu'une même majorité s'impose aux mêmes questions.

M. Jean-Frédéric Poisson. La loi régissant les collectivités donne déjà un exemple de modalité de sortie d'un ensemble. Lorsqu'une commune veut sortir d'une communauté de communes pour en rejoindre un autre, elle n'a pas à demander d'autorisation de sortie de la communauté d'origine. Seul l'avis du groupement de communes d'accueil est requis. La commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) se contente de donner un avis ; la décision revient au préfet. En matière régionale aussi, le rôle de l'État doit être pris en compte. Nous tombons, sinon, dans un excès de décentralisation.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je ne me souvenais pas de ces dispositions pour les communes.

M. Thierry Benoit. Je suis étonné que nous n'ayons pas de réponse à cette question posée en première lecture. En adoptant l'amendement du rapporteur, nous mettrions un verrou au droit d'option, en accordant à la région de départ un droit de veto sur le transfert, alors que, selon l'analyse de notre collègue Jean-Frédéric Poisson, un simple avis consultatif peut être exigé pour le transfert d'une collectivité d'un groupement de collectivités vers un autre groupement.

M. le rapporteur. Les réflexions de notre collègue Jean-Frédéric Poisson n'invalident pas mes propres analyses, car elles ne portent pas tout à fait sur le même sujet. Il nous décrit, en effet, la procédure applicable lorsqu'un préfet, présidant une CDCI, conduit une opération de remembrement de la carte intercommunale. Hors ce cas spécifique, le retrait d'une commune est subordonné à l'accord de la moitié des communes représentant les deux tiers des habitants ou des deux tiers des communes représentant la moitié des habitants de la communauté des communes.

L'exercice du droit d'option ne peut être assimilé à une opération de remembrement permanente, mais plutôt à la situation de retrait que je viens de décrire et prévue par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. Je maintiens donc mon amendement en faveur d'une majorité des trois cinquièmes, car il n'est pas admissible dans mon esprit que la région de départ ne soit pas consultée. Sinon, les conseils généraux seraient seuls maîtres de la décision du transfert, à l'exclusion même du législateur.

M. Paul Molac. Puisque le rapporteur semble ouvrir une porte, j'attire son attention sur le fait que la collectivité de départ devrait être consultée à la majorité simple et non à la majorité qualifiée. En cas de blocage, une consultation populaire devrait également être envisageable.

L'amendement est adopté.

En conséquence, les amendements CL92 de M. Hugues Fourage, CL30 de M. Paul Molac, CL76 de M. Michel Piron, CL70 de M. Thierry Benoit, CL84 de M. Michel Zumkeller, CL20 de M. Marc Le Fur, CL73 de M. Thierry Benoit, CL59 de M. Jean-Luc Bleunven, et CL34, CL35 et CL36 de M. Paul Molac tombent.

La Commission examine, en présentation commune, les amendements CL45 et CL46 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Les deux amendements portent sur le mode de rapprochement entre les régions et les départements. Le Sénat a adopté un dispositif selon lequel seuls la région d'accueil et les départements partants seraient consultés. L'opposition a ouvertement justifié ce choix en soutenant qu'il faut aller plus loin dans la recomposition, de telle sorte que le périmètre des régions puisse évoluer avec celui des bassins de vie, sans que l'on sache exactement ce que cela recouvre.

L'absence de consultation de la région d'origine comme les changements à répétition en fonction de l'alternance mettent en péril la cohérence d'ensemble de la carte régionale. Les deux amendements visent à limiter les ajustements à un ou deux départements à la fois, ou au cours d'un laps de temps limité, et à la condition que l'équilibre économique et territorial de la région de départ ne soit pas bouleversé.

Par ailleurs, l'État et la représentation nationale garantissent les intérêts supérieurs de l'ensemble des citoyens, au-delà des intérêts politiques particuliers. C'est pourquoi je propose, par l'amendement CL46, que toute modification significative de la délimitation d'une région soit validée par le Parlement, comme nous l'avions prévu en première lecture.

M. le rapporteur. Je comprends l'esprit de ces amendements, mais ils posent deux problèmes constitutionnels. J'y suis donc défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle adopte successivement les amendements CL113, CL112 et CL111, tous du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL124 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à transférer à l'article 3, en apportant plusieurs précisions, le dispositif introduit par le Sénat à l'article 3 *bis* afin de tirer les conséquences au plan électoral du changement de région d'un département. C'est là la preuve que le droit d'option est bien réel. La disposition votée par le Sénat, qui permettait, à titre transitoire, aux conseillers élus sur un territoire précédemment attaché à une autre région de siéger au sein de la région rejointe par le département, ne nous paraît pas constitutionnellement acceptable : non seulement ces derniers ont été élus dans le cadre régional originel, mais leur nombre par section départementale est calculé en fonction des résultats de l'ensemble des listes régionales. Nous proposons donc des dispositions davantage conformes à nos principes constitutionnels. Nous suggérerons, par un autre amendement, de porter la durée du droit d'option d'un an à trois ans, de sorte qu'il pourrait s'exercer entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} mars 2019.

La Commission adopte l'amendement.

L'amendement CL37 de M. Paul Molac est retiré.

La Commission examine l'amendement CL110 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a précisément pour objet de permettre les regroupements de régions ou les rattachements d'un département à une région jusqu'au 1^{er} mars 2019.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL104 du Gouvernement.

M. Victorin Lurel. Il convient de supprimer le III introduit par le Sénat, qui se fonde indûment sur l'article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, j'appelle l'attention du Gouvernement sur la rédaction de l'exposé sommaire de son amendement. Il y est fait mention d'une « consultation

référendaire » ; or cette consultation des électeurs n'est en aucun cas un référendum.

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

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 3 bis [supprimé]

(art. L. 337-1 [nouveau] du code électoral)

Répartition des sièges de conseillers régionaux en cas de changement de région d'un département

Introduit en séance à l'initiative de M. Philippe Bas, président de la commission des Lois du Sénat, cet article tend à prévoir les conséquences sur la répartition des sièges de conseillers régionaux du changement de région d'un département. Il s'agit de prendre en compte l'éventualité de l'exercice du « droit d'option » prévu à l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales – modifié à l'article 3 du présent projet de loi.

1. La position de l'Assemblée nationale en première lecture : le nécessaire recours à la loi pour tirer les conséquences électorales du changement de région d'un département

Le droit en vigueur est muet quant aux conséquences d'un changement de région d'un département sur la composition de l'organe délibérant de la région d'origine et de celui de la région d'accueil. Le III de l'article L. 4122-1-1 précité se contente de prévoir que la modification des limites territoriales des régions concernées est décidée par décret en Conseil d'État.

Or, les effectifs des conseils régionaux sont fixés par la loi, dans le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral – modifié par l'article 6 du présent projet de loi. Ce tableau détermine le nombre de conseillers régionaux par région et le nombre de candidats de chaque section départementale dont se composent les listes régionales lors de l'élection.

Par suite, à l'initiative de votre rapporteur, l'Assemblée nationale avait prévu, en première lecture, que le changement de région d'un département nécessitait, une fois approuvé par délibérations concordantes des trois organes délibérants concernés⁽¹⁾, d'être pris en compte par le législateur, afin que ce dernier puisse en tirer les conséquences électorales.

(1) Voir le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi.

2. La position du Sénat en deuxième lecture : des conséquences électorales réglées soit par voie réglementaire, soit à titre transitoire

En deuxième lecture, après avoir rétabli, à l'article 3, la possibilité de modifier les limites territoriales des régions concernées par décret en Conseil d'État, le Sénat a introduit le présent article afin de régler, par avance, les conséquences sur le plan électoral de l'exercice du « droit d'option » par un département.

Le **I** du présent article introduirait un nouvel article L. 337-1 dans le code électoral, comportant deux objets :

– fixer de façon pérenne, en vue des prochaines échéances électorales, les effectifs des conseils régionaux concernés et le nombre de candidats par section départementale ;

– prévoir, à titre transitoire, jusqu'aux prochaines élections régionales, la composition des conseils régionaux concernés.

Par cohérence avec les modifications apportées par le Sénat à l'article 3, l'ensemble de ces dispositions ne serait applicable que durant l'année 2016 (**II** du présent article), période au cours de laquelle le « droit d'option » serait ouvert.

a. La fixation pérenne des effectifs des conseils régionaux et du nombre de candidats par section départementale

Le nouvel article L. 337-1 autoriserait le pouvoir réglementaire à modifier, par *décret en Conseil d'État*, les effectifs du conseil régional de la « *région d'origine* » et de la « *région d'accueil* », ainsi que le nombre de candidats par section départementale dans chacune de ces régions – alors que tous ces éléments sont aujourd'hui fixés dans la *loi*.

En cas de changement de région d'un département en 2016, les élections régionales ultérieures pourraient ainsi se dérouler sans qu'une intervention du législateur soit nécessaire. Le tableau n° 7 annexé au code électoral, qui figure dans la partie législative du code électoral, ne pourrait certes pas formellement être modifié par le pouvoir réglementaire. Mais le résultat serait, en pratique, le même : la détermination des effectifs des conseils régionaux et du nombre de candidats par section départementale procéderait tout à la fois de la loi et du pouvoir réglementaire.

Sur le fond, la méthode proposée pour, dans le décret en Conseil d'État, définir les effectifs des conseils régionaux concernés consiste :

– à soustraire à la région d'origine un nombre de sièges proportionnel au poids démographique du département dans cette région ;

– et à ajouter dans la région d'accueil un nombre de sièges proportionnel au poids démographique du département dans cette région.

Dans chacune des deux régions, la fixation du nombre de candidats par section départementale serait effectuée, comme aujourd'hui, en fonction de la population, à la représentation proportionnelle au plus fort reste et en ajoutant, par convention, deux unités à chacune des sections ⁽¹⁾.

Les populations prises en compte pour l'application du présent article seraient « *les populations légales en vigueur* », c'est-à-dire celles figurant dans le dernier décret authentifiant les chiffres des populations des collectivités territoriales – soit, en l'occurrence, celui qui sera publié décembre 2015. Elles ne seraient donc pas les mêmes que celles prises en compte, pour déterminer le nombre de conseillers régionaux et de candidats par section départementale, pour l'ensemble des autres régions ⁽²⁾.

Ce dispositif ne paraît pas soulever de difficultés constitutionnelles. Certes, l'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles du « *régime électoral (...) des assemblées locales* », tandis que son article 72, alinéa 3, dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus* ».

Pour autant, comme l'a souligné le président de la commission des Lois du Sénat, M. Philippe Bas, « *la compétence du Gouvernement serait entièrement liée par la loi puisqu'il devrait se borner à appliquer les règles fixées par le législateur pour calculer le nombre de sièges et de candidats auxquels ont droit les régions concernées et les départements qui les composent* ». Le législateur aura ainsi « *épuisé sa compétence pour déterminer le régime électoral des assemblées locales* » ⁽³⁾.

b. La fixation transitoire de la composition des conseils régionaux

En cas d'exercice d'un département de son droit d'option, le présent article tend également à fixer, jusqu'au prochain renouvellement des conseils régionaux, la composition des organes délibérants des deux régions concernées.

Il prévoit que « *les conseillers régionaux ayant figuré, lors du précédent renouvellement général, comme candidats de la section départementale concernée au sein de la région d'origine poursuivent (...) leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil* » jusqu'aux prochaines élections régionales. En conséquence, des conseillers régionaux élus dans une région donnée cesseraient d'y siéger en cours de mandat, pour siéger au sein du conseil régional de la région

(1) Sur cette méthode, voir M. Carlos Da Silva, rapport en première lecture au nom de la commission des Lois sur le présent projet de loi, n° 2120, juillet 2014, p. 125 et s.

(2) En l'occurrence, le tableau n° 7 annexé au code électoral, dans sa rédaction qui serait issue de l'article 6 du présent projet de loi, prend en compte les populations authentifiées par le décret n° 2013-1289 du 27 décembre 2013 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.

(3) Citations extraites de l'objet de l'amendement de M. Philippe Bas à l'origine du présent article.

accueillant le département ayant exercé le droit d'option, région dans laquelle ils n'ont pourtant pas été élus.

La constitutionnalité d'un tel dispositif n'allant pas de soi, M. Philippe Bas, président de la commission des Lois du Sénat, a invoqué le précédent de la métropole de Lyon. 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 mandat de conseiller métropolitain sera exercé, du 1^{er} janvier 2015 jusqu'aux élections de 2020, par les membres de l'organe délibérant de la communauté urbaine de Lyon, élus lors des élections de mars 2014. Le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif transitoire conforme à la Constitution, dans la mesure où les électeurs en étaient informés avant les élections de mars 2014 et où « *le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014* », poursuivant ainsi un but d'intérêt général ⁽¹⁾.

Cette comparaison avec la métropole de Lyon présente néanmoins plusieurs limites.

En premier lieu, le dispositif transitoire prévu dans la loi du 27 janvier 2014 vise à assurer une continuité entre l'actuelle communauté urbaine et la future métropole : la seconde aura les *mêmes limites territoriales* que la première ⁽²⁾. Dans le cas prévu au présent article, il s'agit au contraire de faire siéger des conseillers régionaux élus dans une région donnée dans une *autre* région, ce qui peut poser la question du respect du droit de suffrage qui sera exercé par les électeurs de ces deux régions en décembre 2015 et du principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (article 72, alinéa 3, de la Constitution). Le dispositif prévu par le Sénat pourrait, en particulier, aboutir à un changement des équilibres politiques au sein de la région d'accueil ou de la région d'origine.

En deuxième lieu, l'information préalable des électeurs n'est pas de même nature dans les deux situations. Dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la transformation de la communauté urbaine en métropole était, pour les électeurs appelés aux urnes en mars 2014, une *réalité objective*, résultant de la loi du 27 janvier 2014. Au contraire, dans le cas présent, les électeurs seraient seulement informés de l'*éventualité* d'un changement de région de leur département et des conséquences associées sur la composition des conseils régionaux concernés. Le droit d'option n'étant ouvert, dans le texte adopté au Sénat, qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, c'est postérieurement aux élections régionales de décembre 2015 que des citoyens pourraient voir le processus de changement de région s'enclencher.

(1) *Le Conseil constitutionnel a ajouté* « qu'eu égard à l'ampleur de la réforme, les mesures adoptées, qui sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi, ne [méconnaissent] pas les exigences constitutionnelles » (*décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014*, Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles).

(2) *Futur article L. 3611-1 du code général des collectivités territoriales.*

En troisième lieu, le dispositif proposé au présent article repose sur l'idée selon laquelle les conseillers régionaux élus sur une section départementale donnée sont les représentants, au sein du conseil régional, du département concerné. Or, tel n'est pas l'état du droit en vigueur : l'existence des sections départementales n'a pas pour finalité d'assurer la représentation, au sens strict du terme, des départements au sein du conseil régional – à l'inverse, par exemple, de ce que serait un dispositif d'élections séparées, avec des listes distinctes, dans chaque département de la région. Le mode de scrutin actuel tend seulement, à la différence du système en vigueur avant 2003, à « *la restauration d'un lien entre conseillers régionaux et départements* », selon l'expression du juge constitutionnel ⁽¹⁾.

En témoigne le fait que le nombre de conseillers régionaux élus au titre des différentes sections départementales n'est pas nécessairement proportionnel au poids démographique de ces départements dans la région :

– ce nombre peut être affecté par l'effet de la prime majoritaire égale à un quart des sièges à pourvoir. Une liste majoritaire dans un département peut ainsi se voir attribuer, dans ce département, moins d'élus qu'une autre liste, qui se sera révélée majoritaire au niveau régional ;

– ce nombre dépend des voix obtenues par chaque liste dans chacun des départements. Le mode de scrutin favorise ainsi les départements dans lesquels le nombre de votants est élevé, c'est-à-dire les départements les plus peuplés et ceux dans lesquels la participation électorale est la plus forte. Si toutes les listes obtiennent leur meilleur résultat dans le même département, le nombre d'élus dans ce département peut d'ailleurs dépasser le nombre des candidats fixé, pour chaque liste, dans chaque section départementale ;

– à l'avenir, ce nombre pourra également être affecté par l'application du plancher proposé à l'article 7 du présent projet de loi, garantissant à chaque département un nombre minimal de sièges de conseillers régionaux (deux sièges dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ; cinq sièges dans le texte du Sénat en deuxième lecture).

En conséquence, dans le cadre de l'exercice du droit d'option permettant à un département de changer de région, il paraît juridiquement discutable – même à titre transitoire – de considérer les conseillers régionaux élus parmi les candidats de la section départementale correspondante comme les représentants élus de ce département, lesquels pourraient continuer à exercer leur mandat de conseiller régional dans la région d'accueil.

Enfin, à supposer même que les conseillers régionaux élus au titre d'un département puissent être considérés comme les représentants de ce département, le dispositif transitoire adopté par le Sénat peut poser des difficultés au regard du

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage – qui veut que l'organe délibérant d'une collectivité publique soit élu sur des bases essentiellement démographiques.

Actuellement, le nombre de conseillers régionaux par habitant varie sensiblement d'une région à l'autre. La jurisprudence constitutionnelle n'a jamais sanctionné de telles disparités, dans la mesure où le respect du principe d'égalité devant le suffrage s'apprécie dans le ressort de l'assemblée délibérante au sein de laquelle siègent les élus ⁽¹⁾. Toutefois, faire siéger des conseillers régionaux élus au titre d'un département dans une autre région que celle dans laquelle ils ont été élus pourrait conduire, selon les cas, à une sous-représentation ou à une surreprésentation du département concerné au sein du conseil régional de la région d'accueil. Le nombre de sièges attribués à ce département aurait, en effet, été calculé en fonction de la population de la région d'origine et du nombre total d'élus, fixé par la loi, dans cette région. Transférer tels quels ces sièges au sein du conseil régional de la région d'accueil pourrait créer, en cas d'écart de plus de 20 % par rapport à la moyenne régionale ⁽²⁾, une rupture du principe d'égalité devant le suffrage.

3. La position de votre Commission en deuxième lecture : le transfert au sein de l'article 3 des seules dispositions renvoyant à une modification par voie réglementaire des effectifs des conseils régionaux

À l'initiative de votre rapporteur, en deuxième lecture, la commission des Lois a transféré au sein de l'article 3 les dispositions du présent article renvoyant au décret en Conseil d'État, en cas d'exercice entre 2016 et 2019 par un département du droit d'option, le soin de fixer, à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux postérieur à celui de décembre 2015, les effectifs des conseils régionaux et le nombre de candidats par section départementale dans les régions concernées.

En revanche, sur proposition de votre rapporteur, compte tenu des difficultés constitutionnelles ci-dessus évoquées, votre Commission a supprimé les dispositions prévoyant qu'à titre transitoire, les conseillers régionaux de la région d'origine élus au titre du département ayant exercé son droit d'option pourraient, en dehors de toute nouvelle élection, poursuivre leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil jusqu'au prochain scrutin régional.

(1) Voir, par exemple, la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011, Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région : « les conseillers territoriaux sont appelés à siéger au sein des conseils généraux et des conseils régionaux ; (...) ainsi, le respect des exigences attachées au principe d'égalité devant le suffrage s'apprécie au sein de chaque région ; (...) la répartition des sièges fixée par la loi déferée n'est pas contraire à ces exigences ; (...) en revanche, les conseillers territoriaux n'ont pas vocation à constituer, au niveau national, une assemblée unique ; (...) dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage en tant qu'il s'applique aux écarts de représentation entre régions par rapport à la moyenne nationale est inopérant ».

(2) C'est-à-dire au ratio du nombre de conseillers régionaux rapportés à la population de la région.

En conséquence, **la commission des Lois a supprimé le présent article 3 bis.**

*

* *

La Commission adopte l'amendement de suppression CL127 du rapporteur.

En conséquence, l'article 3 bis est supprimé.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux élections régionales

Article 6

(tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral)

Fixation des effectifs des conseils régionaux

Cet article vise à définir le nombre de conseillers régionaux de chaque région. Il modifie à cette fin le tableau n° 7 annexé à l'article L. 337 du code électoral.

1. Le texte initial proposé par le Gouvernement : un nouveau tableau des effectifs des conseils régionaux et un plafonnement à 150 élus par région

Dans sa rédaction initiale, le présent article visait à plafonner à 150 élus les effectifs des conseils régionaux, que ceux-ci soient ou non concernés par l'un des regroupements de régions proposés à l'article 1^{er}. En outre, afin de tenir compte des dernières évolutions démographiques en vue des futures élections régionales, il actualisait le nombre de candidats dans les sections départementales composant chaque liste régionale.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture : un tableau adapté à la nouvelle carte régionale, sans plafonnement du nombre de conseillers régionaux

En première lecture, l'Assemblée nationale a, d'une part, tiré les conséquences, sur les effectifs des conseils régionaux et sur le nombre de candidats par section départementale, des modifications qu'elle a apportées à la carte des régions résultant de l'article 1^{er}. Ces conséquences sont le résultat d'une application mécanique des règles régissant la constitution du tableau n° 7 annexé au code électoral ⁽¹⁾.

(1) Sur ce point, voir M. Carlos Da Silva, rapport en première lecture au nom de la commission des Lois sur le présent projet de loi, n° 2120, juillet 2014, p. 125 et s.

D'autre part, afin de ne pas nuire à la mission de proximité des conseillers régionaux, l'Assemblée nationale a supprimé, dans l'ensemble des régions, tout plafonnement du nombre de conseillers régionaux. Le nombre de conseillers régionaux demeurerait ainsi fixé à 1 757 élus au total, dont 1 671 en métropole.

3. Le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture : un tableau adapté à la nouvelle carte régionale et une réduction des effectifs des conseils régionaux les plus nombreux hors l'Île-de-France

En deuxième lecture, la commission spéciale constituée au Sénat a modifié le tableau des effectifs des conseils régionaux afin de prendre en compte la nouvelle délimitation des régions adoptée par elle⁽¹⁾, sans revenir sur la suppression du plafonnement décidée à l'Assemblée nationale.

Toutefois, en séance, à l'initiative du rapporteur, M. François-Noël Buffet, le Sénat a modifié le présent article, afin de réduire de 10 % le nombre d'élus dans les conseils régionaux comptant plus de 150 membres, à l'exception de l'Île-de-France⁽²⁾.

Concrètement, cette réduction du nombre de conseillers régionaux aurait un effet dans trois régions :

– la région Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes compterait 165 conseillers régionaux, au lieu de 183 (soit une réduction de 18 élus) ;

– la région Auvergne et Rhône-Alpes compterait 184 conseillers régionaux, au lieu de 204 (soit une réduction de 20 élus) ;

– la région Nord-Pas-de-Calais et Picardie compterait 153 conseillers régionaux, au lieu de 170 (soit une réduction de 17 élus).

Lors de la séance du 30 octobre 2014, M. François-Noël Buffet a indiqué que cette modification permettait « *de conserver leur nombre d'élus aux départements les plus petits, ceux qui ont moins de dix conseillers – la Creuse et le Cantal en auraient toujours six et la Haute-Loire, huit* ».

Toutefois, dans deux régions, le nombre de candidats par section départementale n'a pas été calculé conformément aux règles habituelles de répartition à la proportionnelle aux plus forts restes : en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, la Creuse devrait disposer de cinq candidats (au lieu de six dans le texte du Sénat) et la Gironde 44 (au lieu de 43) ; en Auvergne-Rhône-Alpes, la Haute-Loire devrait disposer de sept candidats (au lieu de huit dans le texte du Sénat) et la métropole de Lyon 34 (au lieu de 33).

(1) Voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi.

(2) Aucune autre modification n'était nécessaire par coordination avec l'article 1^{er}, celui-ci n'ayant pas été modifié en séance.

L'Île-de-France, quant à elle, verrait ses effectifs actuels inchangés (209 élus), au motif que cette région connaît déjà un ratio, entre le nombre de conseillers régionaux et la population, « *très défavorable au regard du reste du pays* »⁽¹⁾.

Au total, dans le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture, le nombre de conseillers régionaux s'établit à 1 896 (dont 1 806 pour la seule métropole), en diminution de 3,1 % (55 élus) par rapport au droit en vigueur et au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

4. La position de votre Commission en deuxième lecture : le rétablissement du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a, en cohérence avec les modifications apportées à la carte des régions à l'article 1^{er}, rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

En conséquence, à la différence du tableau des effectifs des conseils régionaux adopté au Sénat en deuxième lecture, le présent article :

– prend en compte le regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine et des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;

– procède à un calcul du nombre de conseillers régionaux par région à effectifs constants par rapport au droit en vigueur (soit 1 671 conseillers régionaux en métropole).

*

* *

La Commission examine plusieurs amendements en discussion commune, commençant par l'amendement CL125 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée en première lecture, car la réduction de 10 % du nombre de conseillers régionaux introduite par nos collègues sénateurs dans les conseils régionaux de plus de 150 membres, si elle peut paraître séduisante au premier abord, défavoriserait les départements les plus ruraux. Au reste, le Sénat a adopté des dispositions étonnantes à cet égard. Outre qu'il a fixé le nombre minimal d'élus régionaux par département à cinq, mesure qu'il savait manifestement inconstitutionnelle,...

M. Dominique Bussereau. Pourquoi ?

(1) Selon les termes de l'objet de l'amendement du rapporteur.

M. le rapporteur. J'y reviendrai.

...il a attribué à certains départements ruraux un nombre de candidats supérieur à celui qui devait leur échoir en application de la réduction de 10 %. Ainsi, la Creuse et la Haute-Loire, me semble-t-il, se voyaient attribuer des candidats supplémentaires. Je vous propose donc d'en revenir au nombre de sièges correspondant à celui des conseillers régionaux actuels.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL5 de M. Marc Le Fur, CL61 de M. Jean-Luc Bleunven, CL98 de M. Jean-Louis Gagnaire, les amendements identiques CL29 de M. Jean-Luc Warsmann et CL42 de M. Michel Heinrich, les amendements CL43 et CL44 de M. Paul Molac, CL17 de Mme Catherine Vautrin et CL86 de M. Bernard Roman tombent.

La Commission adopte l'article 6 modifié.

Article 6 bis [supprimé]

(art. L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales)

Modification des plafonds applicables aux indemnités de fonction des conseillers régionaux

Introduit par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. François-Noël Buffet au nom de la commission spéciale, à l'occasion de la deuxième lecture et ainsi en méconnaissance du principe constitutionnel dit de « l'entonnoir », le présent article additionnel propose de modifier les plafonds des indemnités de fonction pouvant être attribuées aux conseillers régionaux.

Actuellement, l'article L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que les indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller régional sont votées par les conseils régionaux ; cependant, leur montant maximal est déterminé en appliquant au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique le barème suivant :

Population régionale (habitants)	Taux maximal (en pourcentage de l'indice brut mensuel 1015)	Montant maximal de l'indemnité mensuelle brute (en euros)
Moins de 1 million	40 %	1 520,59 €
De 1 million à moins de 2 millions	50 %	1 900,74 €
De 2 millions à moins de 3 millions	60 %	2 280,88 €
3 millions et plus	70 %	2 661,03 €

Constatant que « du fait de la fusion des régions, les strates démographiques actuelles ne sont plus adaptées ; à titre d'exemple, alors qu'il

existait neuf régions dans la strate démographique entre 1 et 2 millions d'habitants, il n'en existerait plus qu'une avec la carte régionale adoptée par la commission spéciale », le Sénat a entrepris de rehausser les states démographiques de la manière suivante :

Population régionale (habitants)	Taux maximal en vigueur	Taux maximal adopté par le Sénat en deuxième lecture
Moins de 1 million	40 %	50 %
De 1 million à moins de 2 millions	50 %	50 %
De 2 millions à moins de 3 millions	60 %	50 %
De 3 millions à moins de 5 millions	70 %	60 %
5 millions et plus	70 %	70 %

Selon les estimations fournies par l'exposé sommaire de l'amendement, fondées sur la carte régionale et les effectifs des conseils régionaux retenus par le Sénat, il « *aurait pour effet d'abaisser le plafond maximal et global des indemnités des conseillers régionaux de 4,32 millions d'euros à 4,04 millions d'euros. À titre de comparaison, ce plafond est actuellement de 3,93 millions.* »

Cependant, ce reprofilage des strates démographiques aurait des effets redistributifs non négligeables.

Votre rapporteur constate ainsi que cette modification, qui s'appliquerait à compter des prochaines élections régionales en application de l'article 8 du présent projet de loi, aurait ainsi des impacts dans les régions regroupées mais aussi dans les régions dont le périmètre ne serait pas modifié par le présent projet de loi.

En ne prenant en compte que ces dernières, les conseillers régionaux des régions regroupant moins de 1 million d'habitants verraient leur indemnité maximale augmenter de 25 % (en Corse, en Guadeloupe, à La Réunion) tandis que les conseillers des régions de 2 à 5 millions d'habitants verraient leur indemnité diminuer de 14,3 ou 16,7 % (dans le projet tel qu'adopté par le Sénat en deuxième lecture, en Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Sur le fond, il est également possible de s'interroger sur la nécessité de restaurer, comme le propose le Sénat, une telle différence entre les indemnités des élus régionaux, alors que leur charge de travail n'est pas directement liée à la population de la région.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un **amendement supprimant le présent article additionnel.**

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement de suppression, CL109, du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit au fond d'un amendement de conséquence. En effet, outre qu'il a réduit le nombre des conseillers régionaux, le Sénat a modifié les plafonds des indemnités de fonction pouvant leur être attribuées. De même que je vous ai proposé de rétablir le nombre des sièges initialement prévu par l'Assemblée, je vous propose de rétablir les plafonds actuels pour les indemnités des conseillers régionaux.

M. René Dosière. J'approuve l'amendement de suppression du rapporteur. Non seulement il serait fâcheux qu'après le débat sur les économies que le texte est susceptible d'entraîner, son adoption conduise à une augmentation globale des indemnités des élus mais, surtout, ce nouvel article, s'il était adopté, risquerait d'être censuré par le Conseil constitutionnel en application de la règle dite « de l'entonnoir ». Une telle disposition aurait davantage sa place dans un texte relatif au fonctionnement des grandes régions. Au reste, la constitution de telles régions et d'assemblées régionales composées d'un nombre important d'élus ne sera pas sans conséquence significative sur leur fonctionnement. Ainsi l'on peut se demander s'il est opportun de maintenir la confusion actuelle de l'exécutif et du délibératif, qui nuit à la pratique démocratique ; quant à moi, je ne le crois pas. Par ailleurs, il ne serait pas absurde de voir ces grandes régions réclamer, et obtenir, un pouvoir réglementaire qui s'imposerait aux collectivités infrarégionales. Enfin, il serait nécessaire de donner à ces grandes régions des ressources, fiscales ou autres, qui garantissent leur autonomie financière, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Pour ces différentes raisons, il serait souhaitable qu'un texte sur le fonctionnement des nouvelles régions nous soit soumis afin que nous puissions tirer les conséquences de ce changement fondamental de notre carte territoriale.

M. le président M. Jean-Jacques Urvoas. S'agissant de la confusion entre exécutif et délibératif, je suis persuadé que Mme Lebranchu est ouverte à une évolution dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 6 bis est supprimé et les amendements CL63 de M. Alain Tourret et CL54 de M. René Dosière n'ont plus d'objet.

Article 7

(art. L. 338-1 du code électoral)

**Instauration d'un nombre minimal de sièges par département
au sein de chaque conseil régional**

Cet article vise à instaurer un nombre minimal de sièges par département au sein des conseils régionaux.

1. Le dispositif initial : la mise en place d'un plancher d'un siège de conseiller régional par département

Les caractéristiques du mode de scrutin actuel, précédemment rappelées⁽¹⁾, font que le nombre d'élus de chaque section départementale composant les listes régionales varie d'une élection à l'autre, en fonction du nombre de votants dans chaque département concerné. Ce mode de scrutin ne garantissant ainsi aucun nombre minimal de sièges à chaque département d'une région, il est possible qu'un département ne bénéficie d'aucun élu au sein du conseil régional.

Afin d'éviter qu'une telle situation – inédite à ce jour – se produise, le présent article visait, dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, à garantir que, dans chaque région, le nombre d'élus au titre d'un département ne puisse être inférieur à un.

Dans le cas où les opérations habituelles de répartition des sièges conduiraient à ce qu'un département n'obtienne aucun siège, le mécanisme proposé consistait, au sein de la liste arrivée en tête des suffrages au niveau régional⁽²⁾, à réattribuer au département concerné un siège d'une autre section départementale de cette liste. Ce dispositif était donc interne à la liste régionale victorieuse, neutre sur le résultat global de l'élection régionale et préservait le caractère fixe du nombre de conseillers régionaux.

2. Le dispositif adopté au Sénat en première lecture : un plancher porté à cinq conseillers régionaux, sous forme de sièges supplémentaires

En première lecture, le Sénat avait porté de un à cinq le plancher de conseillers régionaux par département.

En outre, le mécanisme retenu pour atteindre ce plancher s'écartait sensiblement du dispositif initial : au lieu d'une réattribution des sièges par les autres sections départementales de la liste régionale arrivée en tête, les conseillers régionaux en question auraient été élus sur des sièges supplémentaires « *ajoutés à l'effectif du conseil régional* ». L'effectif global des conseils régionaux aurait ainsi pu varier d'une élection à l'autre.

(1) Voir le commentaire de l'article 3 bis du présent projet de loi.

(2) Au premier tour ou, le cas échéant, au second tour.

3. La position de l'Assemblée nationale en première lecture : un plancher de deux conseillers régionaux par département, garanti par une redistribution des sièges remportés par la liste victorieuse

En première lecture, l'Assemblée nationale a retenu un plancher de deux conseillers régionaux par département, au lieu d'un seul dans le texte initial du Gouvernement.

Elle est, par ailleurs, revenue au mécanisme initial du projet de loi : au lieu que le plancher soit atteint au moyen de sièges supplémentaires ajoutés à l'effectif total du conseil régional, c'est au sein de la liste arrivée en tête au niveau régional que les sièges seraient réattribués, de telle sorte que chaque département de la région dispose de deux sièges au moins.

Concrètement, une fois les habituelles opérations de répartition des sièges effectuées :

– les départements dépourvus de tout siège bénéficieraient de l'attribution de deux sièges ;

– les départements disposant d'un seul siège bénéficieraient de l'attribution d'un siège supplémentaire.

Les sièges en question seraient prélevés sur les autres sections départementales de la liste victorieuse : il s'agira du ou des *derniers sièges* attribués lors de la répartition initiale.

Toutefois, si cela avait pour effet de ramener le département « contributeur » à moins de deux conseillers régionaux – quelle que soit la liste sur laquelle ceux-ci ont été élus –, ce sont alors les *avant-derniers sièges* attribués lors de la répartition initiale, prélevés dans d'autres sections départementales de la liste arrivée en tête, qui serviraient à garantir l'application du plancher.

4. La position du Sénat deuxième lecture : un plancher porté à cinq conseillers régionaux par département, garanti par le mécanisme retenu à l'Assemblée nationale

En deuxième lecture, à l'initiative de M. Jacques Mézard, le Sénat a, de nouveau, adopté un plancher minimal de cinq sièges de conseillers régionaux par département. Il a, en revanche, maintenu le mécanisme de redistribution des sièges au sein de la liste arrivée en tête des suffrages – de sorte que le désaccord entre les deux assemblées ne porte plus désormais que sur le nombre de sièges garantis à chaque département ⁽¹⁾.

(1) Ces dispositions, adoptées par la commission spéciale du Sénat puis non modifiées en séance, s'écartent doublement de l'intention du rapporteur du Sénat : celui-ci, qui n'a pas été suivi par la commission spéciale sur ce point, avait « plaidé pour rétablir le mécanisme de la création ponctuelle de sièges supplémentaires – choix unanime du Sénat – plutôt que la réaffectation privilégiée par le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Parallèlement, il [avait] invité [la] commission spéciale à maintenir le nombre de sièges garantis à deux, comme le proposait l'Assemblée nationale, compte tenu des atteintes au principe

Sur ce dernier point, votre rapporteur rappelle que, compte tenu des disparités démographiques entre départements, garantir à chaque département un nombre de conseillers régionaux supérieur à deux pourrait aboutir :

– soit à porter à un nombre pléthorique l’effectif global de chaque conseil régional. Pour respecter le principe d’égalité démographique, il faudrait en effet augmenter le nombre d’élus dans les départements plus peuplés, non bénéficiaires du plancher ;

– soit à méconnaître le principe constitutionnel d’égalité devant le suffrage, que le Conseil constitutionnel interprète de façon constante comme signifiant que les élections doivent être organisées « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Le juge constitutionnel en déduit notamment que la répartition des sièges rapportée à la population ne doit pas s’écarter d’un seuil de 20 % d’écart à la moyenne *au sein de la circonscription concernée*. Le respect de ce seuil a ainsi été contrôlé par le Conseil constitutionnel pour les élections législatives, pour l’élection des conseillers territoriaux et pour l’élection des conseillers de Paris ⁽¹⁾.

Dans le même sens, M. André Vallini, secrétaire d’État à la réforme territoriale, a déclaré au Sénat, le 30 octobre 2014 que le nombre de cinq élus serait « *un changement trop audacieux au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel* » et qu’il convenait de ne pas « *conférer plus de deux sièges de conseiller régional par département, sauf à risquer de voir ce dispositif censuré et, ainsi, de voir disparaître toute garantie de représentation des départements les moins peuplés au sein des assemblées régionales* ».

5. La position de votre Commission en deuxième lecture : le retour à un plancher de deux conseillers régionaux par département

En deuxième lecture, à l’initiative de votre rapporteur et de M. Hugues Fourage, la commission des Lois a rétabli le texte adopté par l’Assemblée nationale en première lecture, qui fixe un nombre minimal de deux sièges de conseillers régionaux par département.

constitutionnel d’égalité devant le suffrage que pourrait porter un nombre plus élevé » (M. François-Noël Buffet, rapport au nom de la commission spéciale, deuxième lecture, octobre 2014, n° 42, p. 39).

(1) Respectivement : décisions n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Loi relative à l’élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, cons. 23 et n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l’article 25 de la Constitution et à l’élection des députés, cons. 25 ; décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, cons. 41 ; décision n° 2013- 667 DC du 16 mai 2013, Loi relative à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, cons. 42.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL102 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. S'il est entendu par l'amendement du rapporteur qu'aucun département ne pourra avoir moins de deux élus, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient aux amendements identiques CL126 du rapporteur et CL93 de M. Hugues Fourage.

M. le rapporteur. Le présent amendement vise à revenir au plancher de deux conseillers régionaux minimum par département. Si l'on porte à cinq le nombre des élus régionaux par exemple de la Lozère, il faut augmenter dans la même proportion le nombre des élus de l'ensemble de la région. Ainsi, son département le plus peuplé compterait non plus 38 mais environ 50 élus, et la région elle-même environ 250 élus au lieu de 158. C'est un choix que nous pouvons faire, mais il faut l'assumer.

La Commission adopte les amendements.

Puis elle adopte l'article 7 modifié.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives au calendrier électoral

Article 12

(art. L. 192 et L. 336 du code électoral dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, article 47 de la loi précitée, article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte)

Modification du calendrier applicable aux élections départementales et régionales

Le présent article organise le report des prochaines élections départementales, régionales et au sein des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences régionales, prévues en mars 2015 en application de la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013, à décembre 2015 « *afin de tenir compte de la nouvelle délimitation des régions et de l'évolution des compétences des conseils départementaux* »⁽¹⁾. Il fixe également une échéance dérogatoire pour

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi.

les mandats issus de ces élections, et par voie de conséquence détermine la date des élections départementales et régionales suivantes.

En outre, afin de prendre en compte l'exercice par la métropole de Lyon, à compter du 1^{er} janvier 2015, des compétences départementales, le présent article prévoit de mettre fin au mandat des conseillers généraux dont le canton d'élection est situé intégralement dans le périmètre de cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier.

1. L'organisation des prochaines élections départementales et régionales en décembre 2015 prévues par le projet de loi initial

En application de l'article 47 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, le renouvellement de l'ensemble des mandats départementaux et régionaux est actuellement prévu en mars 2015.

Dans le cadre du projet de loi initial, en raison de la modification des limites territoriales des régions, il était prévu de reporter le prochain renouvellement des conseils régionaux de mars 2015 à décembre 2015, afin de déterminer les circonscriptions électorales de ce scrutin un an avant sa tenue. Pour maintenir la concomitance des élections régionales avec celles des conseillers départementaux ainsi qu'avec celles des élections en Corse, en Guyane, en Martinique et à Mayotte, ces élections seraient reportées également de mars 2015 à décembre 2015.

Entre l'élection des prochains conseillers régionaux en décembre 2015 qui marquerait la fin du mandat en cours des conseillers régionaux et le 1^{er} janvier 2016 marquant l'entrée en vigueur des nouvelles limites régionales prévues à l'article 1^{er} du projet de loi, le président du conseil régional serait autorisé à gérer « *les affaires courantes ou présentant un caractère urgent* ». La réunion constitutive pour les régions issues de regroupements aurait alors lieu le lundi 4 janvier 2016. Pour les autres régions, la réunion constitutive devrait se tenir, comme le prévoit l'article L. 4132-7 du code général des collectivités territoriales, le premier vendredi qui suit l'élection.

Parallèlement, les élections régionales et départementales suivantes seraient fixées en mars 2020 et non en décembre 2021, date correspondant à l'application du terme normal du mandat de six ans des conseillers régionaux et départementaux.

En première lecture, le Sénat avait supprimé le présent article, estimant avec M. Jean-Jacques Hyest, qu'« *en supprimant la nouvelle carte régionale, le Sénat a pour l'instant retiré un motif évident d'intérêt général* » au report des élections régionales et départementales.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a rétabli cet article sous réserve de modifications rédactionnelles par rapport à la version proposée initialement par le Gouvernement. Cette rédaction a été adoptée sans modification en séance publique.

2. La déconnexion des élections départementales et régionales

À l'occasion de sa déclaration de politique générale, le **16 septembre 2014**, le Premier ministre, M. Manuel Valls, a annoncé que, comme le Gouvernement n'envisageait plus la suppression de l'ensemble des conseils généraux, « *dès lors, la concomitance des élections départementales et régionales n'est plus une obligation* » et qu'en conséquence, « *les élections départementales sont maintenues en mars 2015, conformément à la loi votée en 2013 ; et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront bien lieu fin 2015* ».

En conséquence, en deuxième lecture, la commission spéciale du Sénat a adopté un amendement du Gouvernement visant à maintenir en mars 2015 les élections départementales, y compris dans la collectivité unique de Mayotte.

L'élection des conseillers régionaux, des conseillers de Corse et des membres de l'Assemblée de Martinique et de Guyane serait toujours reportée en décembre 2015, ces trois collectivités à statut particulier exerçant leurs compétences dans un cadre régional.

Pour permettre la création d'une collectivité unique en Guyane et en Martinique à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux soit en décembre 2015, le mandat des conseillers généraux pour ces deux départements a été reporté en décembre 2015. Des élections départementales n'y auraient exceptionnellement pas lieu en mars 2015 pour éviter que les conseillers départementaux élus à cette date n'exercent leur mandat que pour neuf mois lorsque la création d'une collectivité unique mettrait fin à la collectivité départementale dont ils forment le conseil élu.

De la même manière, le Sénat n'a pas modifié le principe de la cessation du mandat des conseillers généraux dont le canton d'élection est situé entièrement dans le périmètre de la future métropole de Lyon dès sa mise en place le 1^{er} janvier 2015.

La commission spéciale du Sénat avait maintenu en mars 2020 le terme du mandat des conseillers départementaux, régionaux et des membres des assemblées de Guyane et Martinique élus en 2015, ce qui équivalait à une réduction de la durée de leur mandat d'un an pour les conseillers généraux et de 21 mois pour les autres élus. Ce choix permettrait d'organiser une évolution des organes délibérants des collectivités territoriales à cette échéance électorale qui serait commune aux régions, aux départements, aux communes et aux EPCI.

Cependant, en adoptant en séance publique deux amendements identiques défendus par MM. René-Paul Savary et François Zocchetto et plusieurs de leurs collègues, le Sénat a reporté à mars 2021 la fin du mandat des conseillers départementaux élus en mars 2015, ce qui correspond à l'échéance normale de leur mandat de six ans, et des mandats des conseillers régionaux élus en décembre 2015, qui effectueraient ainsi un mandat excédant de quatre mois la durée habituelle de cinq ans.

3. La prise en compte des anticipations du report des élections départementales nées du dépôt du présent projet de loi par la commission des Lois de l'Assemblée nationale

En entérinant l'abandon du report des élections départementales de mars à décembre 2015, votre Commission a inséré au sein du présent article des dispositions dérogeant aux délais prévus par le code électoral, afin de prendre en compte les anticipations nées de la perspective du report de la date du scrutin prévues par le projet de loi initial.

Si en droit, le report des élections départementales de mars à décembre 2015 n'est jamais entré en vigueur, les annonces officielles faites et le dépôt du présent projet de loi le 18 juin 2014 ont suscité des « anticipations raisonnables » de la part de candidats potentiels comme des collectivités concernées sur le calendrier électoral qui leur seraient applicables, anticipations que le législateur doit prendre en compte.

Aussi, pour l'organisation des seules élections départementales de mars 2015, le Sénat a adopté un **article additionnel 12 bis A** repoussant au 28 octobre 2014, « *date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat sur la réforme territoriale* », le début de l'application des dispositions suivantes :

– l'interdiction de mise en place d'un numéro d'appel gratuit au profit d'un candidat (article L. 50-1 du code électoral) ;

– l'interdiction de l'affichage électoral en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51) ;

– l'interdiction de la publicité commerciale à but électoral par voie de presse ou audiovisuel (article L. 52-1) ;

– les dispositions du chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales, comprenant notamment l'obligation de recourir à un mandataire financier, personne physique ou association de financement électoral, pour régler les dépenses électorales du binôme de candidats (articles L. 52-3-1 et L. 52-4 dudit code) mais aussi l'encadrement des dons et l'interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d'un candidat (article L. 52-8), l'interdiction d'utiliser à des fins électorales les indemnités de frais de mandat et avantages en nature mis à disposition par les assemblées

parlementaires (article L. 52-8-1), les conditions de plafonnement et de remboursement des dépenses électorales (articles L. 52-11 et L. 52-11-1) et les obligations de dépôt des comptes de campagne (article L. 52-12).

En justifiant son avis défavorable à l'amendement sénatorial ayant introduit ces dispositions, le Gouvernement a fait observer qu'elles pourraient porter préjudice à des candidats qui s'étant simplement conformés au droit en vigueur – aux termes duquel, il faut le souligner, les élections départementales ont toujours été prévues en mars 2015 – auraient engagé des dépenses en vue de l'élection entre le 1^{er} mars et le 28 octobre 2014, qui ne pourraient ainsi plus demander à bénéficier de leur remboursement.

Si votre rapporteur souscrit à la démarche consistant à prendre en compte les anticipations légitimement formées en vue de l'organisation des élections départementales en décembre 2015, il ne peut être que circonspect sur les dispositions adoptées par le Sénat.

En ce qui concerne la date à prendre en compte, il observe que c'est dans son discours de politique générale, prononcé à l'Assemblée nationale le 16 septembre 2014 et simultanément lu devant le Sénat par le ministre des Affaires étrangères et du développement international, que le Premier ministre a informé le Parlement du souhait du Gouvernement de l'abandon du report des élections départementales : « *Précisons le calendrier : les élections départementales sont maintenues en mars 2015, conformément à la loi votée en 2013 ; et les élections régionales, avec la nouvelle carte, auront bien lieu fin 2015.* »

Confirmant les dates annoncées le 10 octobre dernier par le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur a présenté lors du conseil des ministres du 5 novembre 2014 une communication relative à la date des élections départementales, qui auront lieu finalement le dimanche 22 mars 2015 pour le premier tour et le dimanche 29 mars 2015 pour le second tour, en application du calendrier fixé par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

Aussi en application du droit en vigueur, l'interdiction de certaines actions de communication serait applicable du 1^{er} septembre 2014 à la date à laquelle l'élection serait acquise, soit le 22 ou le 29 mars 2015 ; les dons en nature et en espèces et les dépenses devant être prises en considération pour l'établissement des comptes de campagne des candidats seraient ceux effectués à leur profit à partir du 1^{er} mars 2014 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les fonctions exercées par certaines personnes pouvant les rendre inéligibles – autres que celles de préfet, pour lequel l'inéligibilité porte sur une durée de trois ans à l'issue de l'exercice des fonctions – seraient appréciées en prenant en compte les activités exercées à partir du 22 mars 2014. Les dispositions adoptées par le Sénat n'apportent pas de solution à la situation des personnes exerçant des fonctions les rendant inéligibles et qui avaient prévu de se mettre en

(1) Cf. commentaire sous l'article 12 bis A.

règle au plus tard en décembre 2014, soit un an avant les dates envisagées par le projet de loi initial pour le scrutin départemental.

Aussi à l’initiative de son rapporteur, la commission des Lois a inséré au sein du présent article un **dispositif spécifique d’application de ces dispositions au seul renouvellement général des conseils départementaux en mars 2015**, prenant en compte les actes qui auraient été réalisés de bonne foi, en vertu du calendrier électoral annoncé par le Gouvernement, **avant le 17 septembre 2014, lendemain de l’annonce officielle**, dans le cadre de la déclaration de politique générale prononcée à l’Assemblée nationale et lue à la tribune du Sénat, **du souhait du Premier ministre de renoncer au report des élections départementales**.

Les **actions de communication effectuées entre le 1^{er} et le 16 septembre 2014** par les éventuels candidats et **les dépenses de promotion engagées entre le 1^{er} et le 16 septembre 2014** par les collectivités territoriales, normalement prohibées car opérées dans une période de six mois précédant le premier jour du mois de l’élection⁽¹⁾ seraient ainsi considérées comme ayant été effectuées de manière licite.

De la même manière, **l’obligation de régler les dépenses à caractère électoral par l’intermédiaire d’un mandataire financier, et ses conséquences en matière de limitation et de remboursement des dépenses électorales⁽²⁾**, ne seraient applicables qu’à compter du **17 septembre 2014** – et non du 1^{er} mars 2014 en application de l’article L. 52-4 du code électoral. Cependant, **si le binôme de candidats aux élections départementales avait commencé à engager des dépenses ou à collecter des dons à des fins électorales avant le 17 septembre 2014, comme le droit en vigueur le leur permettait, les règles de droit commun continueront à s’appliquer** et les dépenses engagées dans l’année précédant le scrutin (à compter du 1^{er} mars 2014) figureront sur leur compte de campagne, ce qui pourra leur permettre, le cas échéant, de bénéficier de leur remboursement forfaitaire.

En conséquence, les dépenses de communication ou de promotion des réalisations des collectivités, engagées avant le 17 septembre 2014, ne sauraient

(1) *C’est-à-dire les interdictions de mise en place d’un numéro d’appel gratuit au profit d’un candidat (article L. 50-1 du code électoral), d’affichage électoral en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51 du même code), de publicité commerciale à but électoral par voie de presse ou audiovisuel (article L. 52-1) et de campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d’une collectivité (article L. 52-4). Pour des élections ayant lieu en mars 2015, la période d’interdiction part du 1^{er} septembre 2014 à la date à laquelle l’élection est acquise.*

(2) *En application de l’article L. 52-4 du code électoral, les dépenses faites pendant l’année précédant le premier jour du mois de l’élection et jusqu’à la date du dépôt du compte de campagne du candidat peuvent être considérées comme ayant un caractère électoral, que ce soit pour l’application des dispositions relatives à la limitation des dépenses de campagne (article L. 52-11 du même code) leur remboursement forfaitaire (article L. 52-11-1 du même code) mais aussi l’interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d’un candidat (article L. 52-8 du même code).*

être considérées comme des dépenses à caractère électoral au profit de candidats n'ayant pas commencé leur campagne électorale avant cette date.

Enfin, **les fonctions officielles** dont l'exercice rend inéligibles les personnes qui les occupent ⁽¹⁾ **ne seront prises en compte qu'à partir du 1^{er} décembre 2014**, permettant ainsi aux personnes ayant prévu de se mettre en conformité avec les articles L. 195 et L. 196 du code électoral avant le début du délai d'un an précédant les élections départementales alors prévues en décembre 2015, de pouvoir se présenter aux élections qui auront désormais lieu en mars 2015.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL108 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous abordons une série d'amendements visant à améliorer les dispositions que le Sénat, lucide quant aux conséquences des changements de date des élections, a votées concernant les dépenses effectuées par les collectivités pour promouvoir leurs réalisations, les dépenses réalisées par les candidats dans l'anticipation d'un scrutin et les situations d'inéligibilité. Ainsi aucun conseiller général, aucun conseil général, aucun candidat au conseil départemental ne sera lésé par le changement intervenu entre l'adoption du texte par l'Assemblée au mois de juillet dernier, le discours de politique générale du Premier ministre le 16 septembre et l'adoption du nouveau calendrier électoral par le Sénat le 30 octobre.

M. Guillaume Larrivé. Il s'agit d'un amendement très important, car on voit bien les conséquences majeures qu'aura pour les candidats aux élections départementales la lisibilité, ou l'illisibilité, de la date finalement retenue. Je souhaiterais donc que le rapporteur nous indique précisément quel est le dispositif

(1) Cf. commentaire sous l'article 12 bis A : en application des articles L. 195 et L. 196 du code électoral, les personnes ayant exercées certaines fonctions dans le même ressort territorial pouvant permettre d'influencer le scrutin ne peuvent être élus au conseil général (dénommé conseil départemental à compter des prochaines élections) :

- les préfets, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai de trois ans avant la date de l'élection ;
- les sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet de préfet ou sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet, ainsi que les secrétaires en chef de sous-préfecture, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d'un an avant la date de l'élection ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, les officiers militaires, les policiers, les ingénieurs des ponts et chaussées ou des mines, les recteurs et inspecteurs d'académies, les agents des finances publiques, les directeurs des postes et communications, les responsables des manufactures de tabac, les agents du génie rural, des eaux et des forêts, les inspecteurs des instruments de mesure, les directeurs des directions départementales de l'État, les membres du cabinet du président du conseil général et les responsables des services du conseil régional et du conseil général, les vétérinaires inspecteurs et inspecteurs des services agricoles, dans le ressort territorial où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d'un an avant la date de l'élection – ce délai ayant été porté de six mois à un an par l'article 7 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.

qu'il propose. À compter de quelle date les compteurs seront-ils ouverts s'agissant des dépenses : le 17 septembre 2014, comme je crois le comprendre, ou bien le 17 septembre et le 1^{er} mars 2014, selon les dépenses concernées ? Il y a là une ambiguïté qu'il conviendrait de lever.

M. Bernard Roman. Cet amendement me paraît également très important. Cependant, il conviendrait d'indiquer, d'ici à la discussion en séance publique, ce qui, aux termes de la loi sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, demeure interdit un an avant la date de l'élection. Par ailleurs, le Conseil d'État n'ayant pas été consulté, je souhaiterais que nous nous assurions que le Conseil constitutionnel ne s'opposera pas à ce dispositif qui déroge, certes pour des raisons objectivement valables, au code électoral.

M. Jean-Luc Warsmann. Si cet amendement est adopté, ne risque-t-il pas de souffrir de la règle de l'entonnoir ?

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je me félicite que le rapporteur nous soumette cet amendement car, en matière de comptes de campagne, le juge de l'élection a besoin d'une date certaine pour apprécier les dépenses effectuées de bonne foi. Cependant, je m'interroge sur le choix du 17 septembre 2014, soit le lendemain de la déclaration de politique générale du Premier ministre. En effet, il ne s'agit que d'une annonce qui demande à être confirmée par un vote du Parlement. Cette date est-elle suffisamment sécurisée du point de vue constitutionnel pour que l'on puisse en faire le point de départ de l'application des règles relatives à la propagande et aux dépenses électorales ?

M. Sébastien Denaja. Les inquiétudes exprimées sont légitimes, même si l'on peut souscrire, me semble-t-il, aux arguments du rapporteur, dont l'amendement renforce la sécurité juridique des candidats. Néanmoins, ne serait-il pas opportun de dissocier la disposition relative aux comptes de campagne de celle relative aux fonctions rendant inéligibles afin d'éviter, en cas d'inconstitutionnalité de la première, que l'ensemble de l'article ne soit censuré par le Conseil constitutionnel ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ces dispositions font l'objet de plusieurs alinéas séparés, ce qui permettra au Conseil constitutionnel de les distinguer le cas échéant.

M. Patrice Verchère. Les dates des élections ayant été modifiées à plusieurs reprises ces derniers temps, un tel amendement est nécessaire. Mais qu'en est-il des décisions à venir du Conseil d'État alors que l'ensemble des recours formés contre le découpage des cantons n'est pas purgé ? On risque de se retrouver dans une situation où des candidats mèneront campagne dans un canton dont les contours ne sont pas définitifs.

M. le rapporteur. J'aborde ces problèmes avec modestie. La première solution aurait consisté à ne rien faire, puisque d'un point de vue strictement légal,

la date des élections n'a jamais été modifiée ; elle le fut, certes, dans le texte voté par l'Assemblée en première lecture au mois de juillet, mais tant que la loi n'est pas promulguée ses dispositions ne sont pas applicables. Néanmoins, nos collègues sénateurs ont considéré, dans leur grande sagesse, que cette solution n'était pas satisfaisante, compte tenu des évolutions qui sont intervenues.

Un premier problème concerne les dépenses effectuées par les collectivités ou leurs élus pour promouvoir leur action sur des fonds publics, dépenses dont chacun sait qu'elles sont prohibées six mois avant le premier jour du mois des élections. Certaines collectivités ont pu considérer de bonne foi, compte tenu du report des élections au mois de décembre 2015 prévu dans le texte voté en première lecture par l'Assemblée, qu'elles pouvaient continuer à mener de telles actions de promotion. Je vous propose donc de fixer au 17 septembre 2014 – soit le lendemain de la déclaration de politique générale du Premier ministre, dans laquelle celui-ci a annoncé le maintien des élections au mois de mars 2015 – la date à partir de laquelle s'appliquent les dispositions du code électoral concernées. Nos collègues sénateurs avaient, quant à eux, retenu le 28 octobre 2014, date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat. Il est vrai, madame Bechtel, que nous pourrions opter pour une autre date, par exemple celle de l'adoption du texte en deuxième lecture par le Sénat ou par l'Assemblée, ou encore celle de la commission mixte paritaire. Quoiqu'il en soit, je propose le 17 septembre, mais le débat nous permettra peut-être de choisir une date plus appropriée.

Par ailleurs, pour les candidats qui ont engagé de bonne foi des dépenses électorales et désigné un mandataire, je propose de retenir la date du 1^{er} mars 2014 afin qu'ils puissent se faire rembourser ces dépenses. Ce point, toutefois, ne pose pas de problème particulier. Tel n'est pas le cas de la question des fonctions rendant inéligibles, qui a été soulevée par M. Roman. En effet, un candidat qui exerce, depuis juin ou juillet 2014, une fonction le rendant inéligible aux élections départementales pouvait légitimement penser, au regard de la modification de la date des élections qui avait été envisagée, qu'il disposait encore de trois ou quatre mois pour démissionner de cette fonction un an avant les élections, comme le prescrit la loi. Pour que le maintien des élections au mois de mars 2015 ne lui porte pas préjudice, je propose de retenir la date du 1^{er} décembre 2014, créant ainsi, pour cette seule élection, une exception au droit commun.

En tout état de cause, je suis ouvert à toute proposition qui permettrait, d'ici à l'examen du texte en séance publique, d'améliorer ces dispositions afin qu'aucun candidat ne soit lésé par les évolutions du calendrier.

M. Guy Geoffroy. Je remercie le rapporteur de nous proposer cet amendement, qui répond aux questions que j'avais soulevées. Il convient en effet d'être modeste en la matière car, si ces dispositions sont intelligibles, elles peuvent présenter le risque d'être mises en difficulté par l'autorité constitutionnelle. Quant à moi, je voterai cet amendement en dépit de ce risque. À ce propos, je voudrais exprimer un regret. J'estime que c'était non pas au rapporteur mais au Gouvernement de présenter un tel amendement, car, si nous sommes aujourd'hui

contraints de rechercher des solutions, c'est à cause de ses hésitations. Au demeurant, le ministre de l'Intérieur avait annoncé qu'il prendrait lui-même des dispositions à ce sujet. Qu'il ne l'ait pas fait est d'autant plus regrettable qu'il aurait pu soumettre ces dispositions au Conseil d'État et éviter ainsi toute difficulté d'ordre constitutionnel.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je crois en effet que le Gouvernement aurait été bien inspiré de prendre l'initiative de déposer un amendement de ce type.

M. Guillaume Larrivé. Je salue à mon tour la volonté du rapporteur de trouver une solution à ce problème complexe. Ce qui me gêne beaucoup, c'est la période intermédiaire comprise entre le 1^{er} mars et le 17 septembre 2014. L'amendement du rapporteur offre en effet la possibilité – ou impose, je ne sais trop – d'inscrire au compte de campagne les dépenses électorales réalisées pendant cette période. J'y vois une source de contentieux. Il me semble que l'on place les candidats dans une situation périlleuse. Par ailleurs, la question soulevée par M. Warsmann me paraît pertinente et devrait faire l'objet d'une réflexion : à ce stade très avancé de la procédure parlementaire, peut-on adopter un tel amendement sans encourir l'application par le Conseil constitutionnel de la règle de l'entonnoir ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Dès lors que l'article 12 reste en discussion entre l'Assemblée et le Sénat et qu'il accueille ces dispositions d'application, je ne crois pas que le principe de l'entonnoir soit ici méconnu.

M. Jean-Frédéric Poisson. Tout d'abord, je partage l'analyse de M. Geoffroy : il aurait été souhaitable que le Gouvernement prenne l'initiative de déposer un tel amendement. Ensuite, à l'instar de M. Larrivé, j'estime difficile de sécuriser un dispositif en introduisant un élément d'appréciation parfaitement subjectif tel que la bonne foi du candidat ou le type de dépenses considérées. Enfin, je crois que la rétroactivité ne doit être prévue qu'en cas de stricte nécessité. La date du 17 septembre me paraît moins adaptée que celle de la promulgation de la loi, qui a le mérite d'être claire. Néanmoins, je loue la volonté du rapporteur de clarifier une situation complexe.

M. Bernard Roman. Je veux, à mon tour, me féliciter de cette initiative et regretter qu'elle n'ait pas été prise par le Gouvernement. La justice administrative et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) auront à trancher d'éventuels litiges à l'issue des élections départementales. Il est donc dommage que le Conseil d'État n'ait pu être consulté sur cette disposition dérogatoire et que la Commission n'ait pu entendre M. Logerot ou un autre responsable de la CNCCFP avant que nous n'arrêtions notre décision définitive. Peut-être est-il encore possible, d'ici à l'examen en séance publique, que le rapporteur la contacte, même de manière informelle, pour lui soumettre cet amendement.

M. Alain Tourret. Dès lors que l'on évoque des dates différentes qui toutes ont leur justification, la prudence impose de retenir la plus ancienne.

M. le rapporteur. Je veux dire à M. Poisson que j'avais envisagé de retenir la date de promulgation de la loi. Je ne l'ai pas fait, car j'ai le sentiment que ce choix aurait pu offrir une aubaine à des candidats disposant de moyens spécialement importants. Pour être élu d'une ville où un candidat se trouve dans cette situation, je suis particulièrement sensible à la question de l'égalité devant la loi. Mais, encore une fois, je suis prêt à discuter de ce point en séance publique.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel, CL107, du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 12 modifié.

Article 12 bis A [supprimé]

(art. L. 51 et L. 52-1 et chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral)

Date d'application des règles relatives à la propagande et aux dépenses électorales

Inscrit par le Sénat en séance publique en deuxième lecture, à l'initiative du rapporteur de sa commission spéciale, le présent article additionnel a pour objectif de prendre en compte la situation des candidats et des collectivités territoriales ayant de bonne foi engagé des dépenses pouvant être considérées comme relevant de la propagande électorale avant le 28 octobre 2014, date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat confirmant le souhait du Gouvernement d'abandonner le report des élections départementales de mars à décembre 2015.

En effet, à la lecture du présent projet de loi, déposé le 18 juin 2014, certains candidats et élus au sein des conseils généraux ont pu considérer que l'annonce du report des élections départementales en décembre 2015 permettait de considérer que certaines actions de communication engagées jusqu'au 1^{er} décembre 2014 ne sauraient être considérées comme des dépenses électorales pouvant leur être imputées.

De la même manière, des personnes désireuses de se porter candidates ont pu considérer que le report de la date de ce scrutin leur permettait de continuer à exercer certaines fonctions rendant inéligibles au conseil départemental.

1. Les actions de communication interdites six mois avant le mois de déroulement d'un scrutin

Le code électoral prévoit que certaines actions de propagande pouvant être mises en œuvre par des candidats, mais aussi par des collectivités territoriales, sont interdites avant le déroulement d'un scrutin :

– pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection, aucun affichage électoral ne peut être mis en place en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51), toute publicité commerciale par voie de presse ou audiovisuel à but électoral est interdite (article L. 52-1) et « *aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public* » au profit d'un candidat (article L. 50-1) ;

– pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection générale, « *aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* », ce qui n'interdit pas au candidat de présenter un bilan de la gestion de ses mandats (article L. 52-1).

2. La période de prise en compte des dépenses électorales

En application de l'article L. 52-4 du code électoral, la collecte des fonds destinés au financement de la campagne, ainsi que le règlement des dépenses électorales, doit être effectuée par un mandataire financier « *pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat* ».

Ainsi seules les dépenses faites dans cette période peuvent être considérées comme ayant un caractère électoral, que ce soit pour l'application des dispositions relatives à la limitation des dépenses de campagne (article L. 52-11 du même code) leur remboursement forfaitaire (article L. 52-11-1 du même code) mais aussi l'interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d'un candidat (article L. 52-8 du même code).

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

3. La période d'exercice des fonctions rendant inéligibles au conseil départemental

En application des articles L. 195 et L. 196 du code électoral, les personnes ayant exercé certaines fonctions dans le même ressort territorial pouvant permettre d'influencer le scrutin ne peuvent être élus au conseil général (dénommé conseil départemental à compter des prochaines élections) :

– les préfets, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai de trois ans avant la date de l'élection ;

– les sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet de préfet ou sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet, ainsi que les secrétaires en chef de sous-préfecture, dans les départements où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d'un an avant la date de l'élection ;

– les magistrats de l’ordre judiciaire et de l’ordre administratif, les officiers militaires, les policiers, les ingénieurs des ponts et chaussées ou des mines, les recteurs et inspecteurs d’académies, les agents des finances publiques, les directeurs des postes et communications, les responsables des manufactures de tabac, les agents du génie rural, des eaux et des forêts, les inspecteurs des instruments de mesure, les directeurs des directions départementales de l’État, les membres du cabinet du président du conseil général et les responsables des services du conseil régional et du conseil général, les vétérinaires inspecteurs et inspecteurs des services agricoles, dans le ressort territorial où ils ont exercé leurs fonctions dans un délai d’un an avant la date de l’élection – ce délai ayant été porté de six mois à un an par l’article 7 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.

Ainsi à la lecture du projet de loi initial, certaines personnes ont pu de bonne foi estimer qu’elles disposaient d’un délai courant jusque début décembre 2014 pour cesser d’exercer ces fonctions, afin d’être candidat aux élections départementales reportées en décembre 2015.

4. La solution retenue par le Sénat

Si en droit, le report des élections départementales de mars à décembre 2015 n’est jamais entré en vigueur, les annonces officielles faites ont suscité des « anticipations raisonnables » de la part de candidats potentiels comme des collectivités concernées. Aussi, pour l’organisation des seules élections départementales de mars 2015, le Sénat a adopté le présent article additionnel qui repousse au 28 octobre 2014, « *date de la déclaration du Premier ministre devant le Sénat sur la réforme territoriale* », le début de l’application des dispositions suivantes :

– l’interdiction de mise en place d’un numéro d’appel gratuit au profit d’un candidat (article L. 50-1 du code électoral) ;

– l’interdiction de l’affichage électoral en dehors des emplacements prévus à cet effet (article L. 51) ;

– l’interdiction de la publicité commerciale à but électoral par voie de presse ou audiovisuel (article L. 52-1) ;

– les dispositions du chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales, comprenant notamment l’obligation de recourir à un mandataire financier, personne physique ou association de financement électoral, pour régler les dépenses électorales du binôme de candidats (articles L. 52-3-1 et L. 52-4 dudit code) mais aussi l’encadrement des dons et l’interdiction des dons en espèce et en nature effectués par des personnes morales au profit du financement de la campagne d’un candidat (article L. 52-8), l’interdiction d’utiliser à des fins électorales les indemnités de

frais de mandat et avantages en nature mis à disposition par les assemblées parlementaires (article L. 52-8-1), les conditions de plafonnement et de remboursement des dépenses électorales (articles L. 52-11 et L. 52-11-1) et les obligations de dépôt des comptes de campagne (article L. 52-12).

5. La suppression par la commission des Lois du présent article additionnel au profit d'un dispositif dérogatoire inséré à l'article 12

Si votre rapporteur souscrit à la démarche consistant à prendre en compte les anticipations légitimement formées en vue de l'organisation des élections départementales en décembre 2015, le dispositif ainsi proposé est apparu à la fois contestable quant au choix de la date prise en compte et incomplet car n'apportant pas de solutions aux personnes ayant accepté des fonctions les rendant inéligibles en prévoyant d'y mettre fin en décembre 2014, un an avant la date du scrutin.

Aussi à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a **supprimé le présent article au profit de l'adjonction, au sein de l'article 12, de dispositions destinées à prendre en compte les anticipations raisonnables** nées avant l'annonce officielle par le Premier ministre, dans le cadre de sa déclaration de politique générale prononcée le 16 septembre 2014 à l'Assemblée nationale, de l'abandon du report des élections départementales de mars à décembre 2015, sans pour autant introduire des inégalités au profit des candidats ayant pris leurs dispositions en application du droit en vigueur.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression, CL106, du rapporteur.*

*En conséquence, l'article 12 bis A est **supprimé**.*

Article 12 bis [supprimé]

(art. L. 4132-31 et L. 4132-21-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Composition des commissions régionales et désignation d'un élu d'opposition à la présidence de la commission en charge des finances

Introduit en séance publique par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Florent Boudié, le présent article visait à moderniser les dispositions relatives au rôle de l'opposition au sein des conseils régionaux.

Ainsi, il complétait l'article L. 4132-21 du code général des collectivités territoriales pour « *assurer la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des commissions* » régionales.

Ensuite, il introduisait un nouvel article L. 4132-21-2 pour imposer que la présidence de la commission régionale « *chargée des finances et du contrôle budgétaire* » soit confiée à un conseiller régional d'opposition.

La commission spéciale du Sénat a estimé que ces dispositions, relatives au fonctionnement des conseils régionaux et non à leur périmètre et au mode d'élection de leurs conseillers, n'entraient pas dans le champ du présent projet de loi.

Par ailleurs, sur le fond, elle a jugé que l'obligation de confier à un membre de l'opposition la présidence d'une commission pourrait être considéré comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a en effet déjà eu l'occasion de censurer une disposition législative prétendant organiser le fonctionnement interne des conseils régionaux : « *en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution* »⁽¹⁾. Si une règle comparable est prévue à l'article 39 du Règlement de l'Assemblée nationale pour la présidence de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, elle est directement fondée sur l'article 51-1 de la Constitution qui habilite les règlements des assemblées parlementaires à leur reconnaître des « *droits spécifiques* ».

En conséquence, sur proposition de son rapporteur, la commission spéciale du Sénat a supprimé le présent article en deuxième lecture.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a maintenu cette suppression en deuxième lecture.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL38 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à rétablir le texte adopté par l'Assemblée en première lecture, qui imposait notamment d'accorder la présidence de la commission régionale des finances à un conseiller régional d'opposition.

M. le rapporteur. Défavorable, à ce stade du débat.

L'amendement est retiré.

La Commission maintient la suppression de l'article 12 bis.

(1) *Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.*

Article 12 ter [supprimé]

(art. L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales)

**Déclaration d'appartenance à l'opposition d'un groupe d'élus
au sein du conseil régional**

Introduit par l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative de M. Florent Boudié, le présent article cherchait à organiser la définition de l'opposition au sein d'un conseil régional en prévoyant que lors de la constitution d'un groupe politique par la remise d'une déclaration au président du conseil régional, procédure d'ores et déjà prévue par le droit en vigueur, un groupe d'élus puisse « *se déclarer d'opposition* ».

Comme pour l'article 12 *bis*, la commission spéciale du Sénat a estimé que cette disposition n'apparaissait pas en relation avec le texte en discussion et que « l'introduction d'une telle règle mériterait une réflexion plus poussée, notamment pour savoir si elle ne devrait pas être étendue aux autres organes délibérants de collectivités territoriales en métropole et outre-mer », traitant également de la reconnaissance des groupes minoritaires et des droits spécifiques attachés.

C'est pourquoi par l'adoption d'un amendement de son rapporteur elle a supprimé le présent article.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a maintenu cette suppression en deuxième lecture.

*

* *

L'amendement CL39 de M. Paul Molac est retiré.

La Commission maintient la suppression de l'article 12 ter.

CHAPITRE V

**Dispositions relatives aux conséquences de la modification
du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement
de la carte intercommunale en Île-de-France**
[Division et intitulé rétablis]

Ayant supprimé les deux articles additionnels adoptés par votre Commission en première lecture, la commission spéciale du Sénat avait également supprimé le chapitre correspondant.

Article 13

(art. 11 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

**Modification du calendrier d'élaboration
du schéma régional de coopération intercommunale en Île-de-France**

Introduit par la commission des Lois à l'initiative de votre rapporteur, le présent article proposait de tirer les conséquences de la modification du calendrier électoral prévu par l'article 12 du présent projet de loi, en ce qui concerne le calendrier d'élaboration du nouveau schéma régional de la coopération intercommunale (SRCI) des départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines.

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, 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.

Cet article prévoit qu'un projet de schéma régional de coopération intercommunale sera 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 serait 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.

Ce projet serait ensuite 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 devront se prononcer dans un délai de trois mois. À défaut, l'avis sera réputé favorable.

Le projet et les avis rendus seront ensuite soumis, pour avis, à la commission régionale de coopération intercommunale par le préfet de région. La commission disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, l'avis sera 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, seront intégrées dans le projet de schéma.

Dans sa rédaction actuelle, le schéma serait 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 auront alors la charge de définir par arrêté, avant le 30 juin 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 souhaiteraient s'écarter du schéma adopté.

2. L'assouplissement du calendrier rendu possible par le décalage du calendrier électoral et organisé par l'Assemblée nationale en première lecture

Le report des opérations électorales, prévues par le projet de loi initial, allait décharger les préfetures des tâches liées à l'organisation des élections au printemps 2015 et ainsi permettre de donner plus de temps à la concertation locale dans le processus d'élaboration d'une nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans les départements de grande couronne, tout en maintenant l'objectif d'un achèvement concomitant à la mise en place de la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016.

Aussi le présent article accordait à la commission régionale de coopération intercommunale un délai plus long, de cinq mois au lieu de trois, pour examiner le projet de schéma avant que celui-ci ne soit arrêté par le préfet de région. La date limite laissée au préfet de région pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale serait ainsi reportée du 28 février au 30 avril 2015.

Enfin, après que le schéma a été arrêté, lorsque le préfet souhaite s'en écarter, compte tenu du réajustement calendaire proposé, la commission régionale ne disposerait plus que d'un délai d'un mois pour examiner les arrêtés de projets divergents qui doivent être pris au 1^{er} juillet 2015.

3. La suppression de cet article par la commission spéciale du Sénat

En deuxième lecture, considérant que « *le maintien, opéré à l'article 12, de l'organisation des élections départementales au mois de mars prochain prive la disposition introduite par les députés de ses motifs pratiques* », la commission spéciale du Sénat a supprimé le présent article.

4. Le rétablissement de ces dispositions par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en deuxième lecture

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, en deuxième lecture, à l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a rétabli le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL105 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à rétablir l'article 13, supprimé par le Sénat, qui tend à allonger de quelques semaines le délai dans lequel doit être achevée l'élaboration de la carte intercommunale en Île-de-France. La date limite laissée au préfet pour arrêter le schéma régional de coopération intercommunale serait ainsi reportée du 28 février au 30 avril 2015. Il s'agit de tenir compte de la période électorale.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 13 est ainsi rétabli.

Article 14 [supprimé]

(art. L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales)

Report du délai ouvert aux communes volontaires pour intégrer la métropole du Grand Paris

Inscrit par l'Assemblée nationale en séance publique en première lecture par l'adoption d'un amendement de MM. Jean-Pierre Blazy et François Pupponi, le présent article visait à reporter d'un mois et demi le délai ouvert aux communes situées au-delà de la petite couronne francilienne, pour décider d'intégrer la métropole du Grand Paris.

1. Le dispositif de délimitation du périmètre de la métropole du grand Paris résultant de la loi du 27 janvier 2014

La métropole du Grand Paris a été instituée par 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.

Elle a vocation à regrouper à compter du 1^{er} janvier 2016 la ville de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que celles qui, situées dans la continuité de

l'aire métropolitaine, auront délibéré en ce sens avant le 30 septembre 2014, à savoir :

– d'une part, les communes de la grande couronne francilienne appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI comprenant au moins une commune des départements de la petite couronne ;

– d'autre part, les communes « *en continuité avec au moins une commune* » des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne sous réserve que les communes membres de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient ne s'y soient pas opposées avant le 31 décembre 2014 à la majorité qualifiée des deux tiers d'entre elles représentant la moitié de la population totale ou l'inverse.

2. L'assouplissement proposé par le présent article adopté en séance publique par l'Assemblée nationale

Les auteurs de l'amendement observaient que le délai fixé par le législateur « *est trop court eu égard à l'importance d'une telle décision pour des communes qui, par ailleurs, ont besoin d'une clarification au sujet des transferts de compétences qui s'opéreront en conséquence* ».

Aussi le présent article reportait du 30 septembre au 15 novembre 2014 la date limite des délibérations par lesquelles les communes concernées décideraient d'intégrer la métropole.

3. La suppression de cette disposition par la commission spéciale après l'expiration du délai

Lors de son examen en deuxième lecture le 21 octobre 2014, la commission spéciale du Sénat a considéré que « *le délai initial fixé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 étant d'ores et déjà expiré* » et que cette disposition ne pouvait plus produire d'effet utile : en conséquence, elle a supprimé le présent article.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a maintenu cette suppression en deuxième lecture.

*

* *

La Commission maintient la suppression de l'article 14.

Enfin, elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

Monsieur le président Jean-Jacques Urvoas. Je rappelle que le projet de loi sera examiné en séance publique à compter de mardi prochain et que sera appliqué un temps législatif programmé de quinze heures.

*

* *

*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, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission
Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral	Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral	Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral
CHAPITRE I ^{ER} Dispositions relatives à la délimitation des régions	CHAPITRE I ^{ER} Dispositions relatives à la délimitation des régions	CHAPITRE I ^{ER} Dispositions relatives à la délimitation des régions
Article 1 ^{er} A	Article 1 ^{er} A	Article 1 ^{er} A
<i>(Supprimé)</i>	<i>Dans le respect des compétences attribuées par la loi aux différentes catégories de collectivités territoriales et à leurs groupements, par application du principe de subsidiarité :</i>	Supprimé
	<i>1° Les communes constituent la cellule de base de l'organisation territoriale de la République décentralisée et l'échelon de proximité de vie démocratique. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont un outil de coopération et de développement au service des communes ;</i>	amendements identiques CL123 et CL89
	<i>2° Les départements sont garants du développement territorial, de la solidarité et de la cohésion sociale sur leur territoire ;</i>	
	<i>3° Les régions contribuent au développement économique et à l'aménagement stratégique de leur territoire.</i>	
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
I. – L'article L. 4111-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	I. – <i>(Alinéa sans modification)</i>	I. – <i>(Sans modification)</i>

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;

2° Le second alinéa est remplacé par un II ainsi rédigé :

« II. – Sans préjudice des dispositions applicables aux régions d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse, les régions sont constituées des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015 :

« – Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;

« – Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;

« – Auvergne et Rhône-Alpes ;

« – Bourgogne et Franche-Comté ;

« – Bretagne ;

« – Centre ;

« – Île-de-France ;

« – Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;

« – Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;

« – Basse-Normandie et Haute-

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

1° *(Sans modification)*

2° *(Alinéa sans modification)*

« II. –

... les régions *en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016* sont...

« – Alsace ;

(Alinéa sans modification)

« – Champagne-Ardenne et Lorraine ;

(Alinéa sans modification)

« – Languedoc-Roussillon ;

« – Midi-Pyrénées ;

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

**Texte adopté
par la Commission**

« II. –

... les régions sont...

amendement CL122

« – Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;

**amendements identiques
CL121 et CL90**

(Alinéa sans modification)

Alinéa supprimé

**amendements identiques
CL121 et CL90**

« – Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;

**amendements identiques
CL121 et CL90**

Alinéa supprimé

**amendements identiques
CL121 et CL90**

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Normandie ;

« – Pays de la Loire ;

« – Provence-Alpes-Côte
d'Azur. »

I bis (nouveau). – Les régions constituées en application du I du présent article succèdent aux régions qu'elles regroupent dans tous leurs droits et obligations.

II (nouveau). – Le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Article 2

I. – Lorsque qu'une région mentionnée à l'article 1^{er} est constituée par regroupement de plusieurs régions :

1° Son nom provisoire est constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, qui est dénommée « Normandie » ;

2° Son chef-lieu provisoire est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés. L'avis des conseils régionaux est rendu après

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

I bis. – (Sans modification)

II. – (Sans modification)

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est ainsi rédigé :

« En Guadeloupe et à La Réunion, le congrès des élus départementaux et régionaux est composé des membres du conseil général et du conseil régional. » ;

Article 2

I. – (Sans modification)

1° (Alinéa sans modification)

2° (Alinéa sans modification)

**Texte adopté
par la Commission**

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

I bis. – (Sans modification)

II. – (Sans modification)

Article 1^{er} bis

Supprimé

amendement CL103

Article 2

I. – (Alinéa sans modification)

1° (Sans modification)

2° (Sans modification)

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives ;

2° bis (nouveau) *Les présidents des conseils économiques, sociaux et environnementaux des régions regroupées élaborent conjointement un rapport consultatif sur la localisation définitive du chef-lieu de chaque nouvelle région. Le rapport est communiqué aux présidents des conseils régionaux concernés avant le 31 mars 2015. Il fait l'objet d'un débat sans vote devant l'assemblée délibérante avant le 30 avril 2015 ;*

3° Son nom et son chef-lieu sont fixés par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du conseil régional ;

4° (nouveau) Par dérogation à l'article L. 4132-8 du code général des collectivités territoriales, le conseil régional adopte, avant le 1^{er} juillet 2016, les règles de détermination de ses lieux de réunion pendant le mandat suivant le premier renouvellement des conseils régionaux et le programme de gestion de ses implantations immobilières. Ces règles et ce programme de gestion peuvent être révisés ultérieurement dans les mêmes formes.

Les avis prévus au présent I sont réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet.

II. – Au premier alinéa de l'article L. 4121-1 du code général des

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

2° bis **Supprimé**

3° Son nom et son chef-lieu *définitifs* sont fixés par décret en Conseil d'État pris avant le 1^{er} juillet 2016, après avis du conseil régional *de la région constituée en application de l'article 1^{er} ;*

4° Par dérogation à l'article L. 4132-8 du code général des collectivités territoriales, le conseil régional *de la région constituée en application de l'article 1^{er}* adopte, avant le 1^{er} juillet 2016, les règles de détermination de ses lieux de réunion pendant le mandat suivant le *deuxième* renouvellement des conseils régionaux *après la publication de la présente loi*, et le programme de gestion de ses implantations immobilières. *Les lieux de réunion ainsi fixés ne contreviennent pas au principe de neutralité, offrent les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et permettent d'assurer la publicité des séances.* Ces règles et ce programme de gestion peuvent être révisés ultérieurement *dans les mêmes formes.*

(Alinéa sans modification)

II. – (Sans modification)

**Texte adopté
par la Commission**

2° bis **Suppression maintenue**

3° (Sans modification)

4°

...
pendant le *premier* mandat suivant le renouvellement des conseils régionaux après la *promulgation* de la présente loi, et le programme et le programme de gestion de ses implantations immobilières. Ces règles et ce programme de gestion peuvent être révisés ultérieurement.

**amendements CL120,
CL119 et CL118**

(Alinéa sans modification)

II. – (Sans modification)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission
<p>collectivités territoriales, les mots : « la loi » sont remplacés par les mots : « décret en Conseil d'État ».</p>		
<p>III (<i>nouveau</i>). – L'article L. 4132-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>III. – L'article L. 4132-5 du code <i>général des collectivités territoriales</i> est complété par <i>une phrase</i> ainsi rédigée :</p>	<p>III. – ... complété par un alinéa ainsi rédigé.</p>
<p>« L'emplacement de l'hôtel de région est fixé par le conseil régional sur le territoire de la région. »</p>	<p>« L'hôtel de région <i>peut être situé dans une ville distincte du chef-lieu</i> de région. »</p>	<p>« <i>L'emplacement de l'hôtel de la région sur le territoire régional est déterminé par le conseil régional.</i> »</p>
	<p>IV (<i>nouveau</i>). – À compter de la publication de la présente loi, la région « Centre » est dénommée « Centre-Val de Loire ».</p>	<p>amendement CL117</p>
<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>I. – À compter du 1^{er} janvier 2016, le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant 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, est ainsi modifié :</p>	<p>I. – <i>Le code...</i></p>	<p>I. – À compter du 1^{er} janvier 2016, le code général des collectivités territoriales <i>est ainsi modifié.</i></p>
<p>1° L'article L. 3114-1 est abrogé ;</p>	<p>1° L'article L. 3114-1 est ainsi modifié :</p>	<p>1° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>2° L'article L. 4122-1-1 est ainsi modifié :</p>	<p><i>a (nouveau) À la première phrase du I, après le mot : « concordantes », sont insérés les mots : « , adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, » ;</i></p>	<p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
<p>a) À la première phrase du I, après le mot : « concordantes », sont insérés les mots : « , adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, » ;</p>	<p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>a) <i>Le I est ainsi rédigé :</i></p>	<p>a) À la première phrase du I, après le mot : « <i>délibérantes</i> », sont insérés les mots : « <i>, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, » ;</i></p>
	<p>« I. – Un département et la région d'accueil limitrophe peuvent demander, par délibérations concordantes adoptées à la majorité des</p>	<p>Alinéa supprimé</p>

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

trois cinquièmes des suffrages exprimés de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire de la région précitée. La demande de modification est inscrite à l'ordre du jour du conseil général, par dérogation aux articles L. 3121-9 et L. 3121-10, et du conseil régional, par dérogation aux articles L. 4132-8 et L. 4132-9, à l'initiative d'au moins 10 % de leurs membres.

« La région d'origine du département peut s'opposer à cette procédure par une délibération adoptée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés de l'assemblée délibérante, dans les quatre mois qui suivent la notification de ces délibérations par les présidents des deux assemblées concernées. À défaut, son avis est réputé favorable. » ;

b) Le II est abrogé ;

c) À la fin du III, les mots : « décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « la loi » ;

2° bis (nouveau) L'article L. 4123-1 est ainsi modifié :

a) À la première phrase du premier alinéa du I, après le mot : « concordantes », sont insérés les mots : « , adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, » ;

b) Le II est abrogé ;

c) À la fin du III, les mots : « décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « la loi » ;

3° Le II de l'article L. 4124-1 est abrogé.

b) (Sans modification)

c) **Supprimé**

2° bis (Alinéa sans modification)

a) (Sans modification)

b) (Sans modification)

c) **Supprimé**

3° L'article L. 4124-1 est ainsi modifié :

a (nouveau) À la première phrase du I, après le mot : « concordantes », sont insérés les mots : « , adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, » ;

Alinéa supprimé

amendement CL114

b) (Sans modification)

c) **Suppression maintenue**

2° bis (Alinéa sans modification)

a) À la première phrase du I, après le mot : « régionaux », sont ...

amendement CL113

b) (Sans modification)

c) **Suppression maintenue**

3° (Alinéa sans modification)

a) À la première phrase du I, après le mot : « région », sont insérés les mots : « de métropole » et après le mot : « délibérantes », sont ...

amendement CL112 et CL111

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

b) *Le II est abrogé.*

*I bis (nouveau). – Le I s'applique
à compter du 1^{er} janvier 2016.*

I bis. – Supprimé

amendement CL115

I ter (nouveau). – Lorsque, en application de l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, un département est inclus dans le territoire d'une région, l'effectif du conseil régional de la région dont est issu ce département, l'effectif du conseil régional de la région dans laquelle il est inclus et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection du conseil régional de chacune de ces régions, déterminés au tableau n° 7 annexé au code électoral, sont fixés par décret en Conseil d'État avant le prochain renouvellement général.

« L'effectif des conseils régionaux concernés et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection de ces conseils régionaux sont déterminés selon les règles suivantes :

« 1° Il est soustrait à l'effectif global du conseil régional de la région dont est issu le département un nombre de sièges égal à la part de la population de ce département par rapport à la population totale de cette région, arrondi le cas échéant à l'unité inférieure ;

« 2° Il est ajouté à l'effectif global du conseil régional de la région dans laquelle est inclus le département un nombre de sièges égal à la part de la population de ce département par rapport à la population totale de cette région, arrondi le cas échéant à l'unité supérieure ;

« 3° Le nombre de candidats par section départementale dans chacune des régions est déterminé en fonction de la population de chaque département à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

nombre, sont ajoutés, pour chaque section départementale, deux candidats.

« Les chiffres des populations prises en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

I quater (nouveau). – Lorsque, en application de l'article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, plusieurs régions sont regroupées en une seule région, l'effectif du conseil régional de cette région et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection de son conseil régional, déterminés au tableau n° 7 annexé au code électoral, sont fixés par décret en Conseil d'État avant le prochain renouvellement général.

« L'effectif du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection de ce conseil régional sont déterminés selon les règles suivantes :

« 1° L'effectif du conseil régional est égal à la somme des effectifs des conseils régionaux des régions regroupées ;

« 2° Le nombre de candidats par section départementale est déterminé en fonction de la population de chaque département à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, sont ajoutés, pour chaque section départementale, deux candidats.

« Les chiffres des populations prises en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

amendement CL124

II. – Les articles L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les I ter et I quater du présent article, sont abrogés à compter du 1^{er} mars 2019.

amendement CL110

III. – Supprimé

II (nouveau). – Les articles L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du même code sont abrogés à compter du 1^{er} mars 2019.

II. – Les articles L. 4122-1-1 et L. 4123-1 du même code sont abrogés à compter du 31 décembre 2016, sous réserve de l'achèvement des procédures en cours.

III (nouveau). – La collectivité départementale et la collectivité

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

régionale de Guadeloupe sont autorisées à fusionner, conformément à l'article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales.

amendement CL104

Conformément au premier alinéa du présent III et à l'article L. 5915-1 du code général des collectivités territoriales, le congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe se prononce dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi sur les modalités de fusion des deux collectivités.

Conformément aux articles L. 5915-2 et L. 5915-3 du même code, la proposition du congrès des élus est transmise au Premier ministre, ainsi que les délibérations respectives du conseil général et du conseil régional.

Conformément à l'article 73 de la Constitution, le Parlement propose au Président de la République, avant le 1^{er} janvier 2016, l'organisation d'une consultation de la population portant sur la fusion de la collectivité départementale et de la collectivité régionale de Guadeloupe.

Article 3 bis (nouveau)

Article 3 bis

I. – Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV du code électoral est complété par un article L. 337-1 ainsi rédigé :

Supprimé

« Art. L. 337-1. – Lorsque, par application de l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, un département est inclus dans le territoire d'une région, les effectifs du conseil régional de la région d'origine et de la région d'accueil et le nombre des candidats par section départementale, déterminés au tableau n^o 7 annexé au présent code, sont modifiés par décret en Conseil d'État avant le prochain renouvellement général.

amendement CL127

« L'effectif global des conseils régionaux concernés et le nombre de candidats par section départementale

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

pour l'élection de ces conseils régionaux est déterminé selon les règles suivantes :

« 1° Il est soustrait à l'effectif global du conseil régional de la région d'origine un nombre de sièges égal à la part de la population du département concerné par rapport à la population totale de la région d'origine, arrondi le cas échéant à l'unité inférieure ;

« 2° Il est ajouté à l'effectif global du conseil régional de la région d'accueil un nombre de sièges égal à la part de la population du département concerné par rapport à la population totale de la région d'accueil, arrondi le cas échéant à l'unité supérieure ;

« 3° Le nombre de candidats par section départementale est déterminé en fonction de leur population à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, il est ajouté, pour chaque section départementale, deux candidats.

« Les chiffres des populations prises en compte sont ceux des populations légales en vigueur.

« À titre transitoire, les conseillers régionaux ayant figuré, lors du précédent renouvellement général, comme candidats de la section départementale concernée au sein de la région d'origine poursuivent, à compter de la publication du décret mentionné au premier alinéa, leur mandat au sein du conseil régional de la région d'accueil jusqu'au prochain renouvellement général. »

II. – 1. Le 1 entre en vigueur à compter du 4 janvier 2016.

2. L'article L. 337-1 du code électoral est abrogé à compter du 31 décembre 2016.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission
<p>CHAPITRE II Dispositions relatives aux élections régionales</p>	<p>CHAPITRE II Dispositions relatives aux élections régionales</p>	<p>CHAPITRE II Dispositions relatives aux élections régionales</p>
<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<p>Le tableau n° 7 annexé au code électoral est remplacé par un tableau ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Région : Effectif du conseil régional</p>	<p>« Région : Effectif du conseil régional</p>	
<p>Département : Nombre de candidats par section départementale</p>	<p>Département : Nombre de candidats par section départementale</p>	
<p>Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine : 169</p>	<p>Alsace : 47</p>	<p>Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine : 169</p>
<p><i>Ardennes : 11</i></p>	<p><i>Bas-Rhin : 29</i></p>	<p><i>Ardennes : 11</i></p>
<p><i>Aube : 11</i></p>	<p><i>Haut-Rhin : 22</i></p>	<p><i>Aube : 11</i></p>
<p><i>Marne : 9</i></p>		<p><i>Marne : 19</i></p>
<p><i>Haute-Marne : 8</i></p>		<p><i>Haute-Marne : 8</i></p>
<p><i>Meurthe-et-Moselle : 24</i></p>		<p><i>Meurthe-et-Moselle : 24</i></p>
<p><i>Meuse : 8</i></p>		<p><i>Meuse : 8</i></p>
<p><i>Moselle : 34</i></p>		<p><i>Moselle : 34</i></p>
<p><i>Bas-Rhin : 35</i></p>		<p><i>Bas-Rhin : 35</i></p>
<p><i>Haut-Rhin : 25</i></p>		<p><i>Haut-Rhin : 25</i></p>
<p><i>Vosges : 14</i></p>		<p><i>Vosges : 14</i></p>
<p>Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes : 183</p>	<p>Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes : 165</p>	<p>Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes : 183</p>
<p>Charente : 13</p>	<p>Charente : 12</p>	<p>Charente : 13</p>
<p>Charente-Maritime : 22</p>	<p>Charente-Maritime : 20</p>	<p>Charente-Maritime : 22</p>
<p>Corrèze : 10</p>	<p>Corrèze : 9</p>	<p>Corrèze : 10</p>
<p>Creuse : 6</p>	<p>Creuse : 6</p>	<p>Creuse : 6</p>
<p>Dordogne : 15</p>	<p>Dordogne : 14</p>	<p>Dordogne : 15</p>

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

—

Gironde : 48

Landes : 14

Lot-et-Garonne : 12

Pyrénées-Atlantiques : 23

Deux-Sèvres : 14

Vienne : 16

Haute-Vienne : 14

Auvergne et Rhône-Alpes : 204

Ain : 18

Allier : 11

Ardèche : 11

Cantal : 6

Drôme : 15

Isère : 34

Loire : 22

Haute-Loire : 8

Métropole de Lyon : 37

Puy-de-Dôme : 19

Rhône : 14

Savoie : 13

Haute-Savoie : 22

Bourgogne et Franche Comté : 100

Côte-d'Or : 21

Doubs : 21

Jura : 11

Nièvre : 10

Haute-Saône : 10

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

—

Gironde : 43

Landes : 13

Lot-et-Garonne : 11

Pyrénées-Atlantiques : 21

Deux-Sèvres : 13

Vienne : 14

Haute-Vienne : 13

Auvergne-Rhône-Alpes : 184

Ain : 17

Allier : 10

Ardèche : 10

Cantal : 6

Drôme : 14

Isère : 31

Loire : 20

Haute-Loire : 8

Métropole de Lyon : 33

Puy-de-Dôme : 17

Rhône : 12

Savoie : 12

Haute-Savoie : 20

Bourgogne-Franche Comté : 100

Côte-d'Or : 21

Doubs : 21

Jura : 11

Nièvre : 10

Haute-Saône : 10

**Texte adopté
par la Commission**

—

Gironde : 48

Landes : 14

Lot-et-Garonne : 12

Pyrénées-Atlantiques : 23

Deux-Sèvres : 14

Vienne : 16

Haute-Vienne : 14

Auvergne et Rhône-Alpes : 204

Ain : 18

Allier : 11

Ardèche : 11

Cantal : 6

Drôme : 15

Isère : 34

Loire : 22

Haute-Loire : 8

Métropole de Lyon : 37

Puy-de-Dôme : 19

Rhône : 14

Savoie : 13

Haute-Savoie : 22

Bourgogne et Franche Comté : 100

Côte-d'Or : 21

Doubs : 21

Jura : 11

Nièvre : 10

Haute-Saône : 10

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Saône-et-Loire : 22
Yonne : 14
Territoire de Belfort : 7

Bretagne : 83

Côtes-d'Armor : 17
Finistère : 25
Ille-et-Vilaine : 28
Morbihan : 21

Centre : 77

Cher : 11
Eure-et-Loir : 15
Indre : 9
Indre-et-Loire : 20
Loir-et-Cher : 12
Loiret : 22

Guadeloupe : 41

Guadeloupe : 43

Ile-de-France : 209

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

Saône-et-Loire : 22
Yonne : 14
Territoire de Belfort : 7

Bretagne : 83

Côtes-d'Armor : 17
Finistère : 25
Ille-et-Vilaine : 28
Morbihan : 21

Centre : 77

Cher : 11
Eure-et-Loir : 15
Indre : 9
Indre-et-Loire : 20
Loir-et-Cher : 12
Loiret : 22

Champagne-Ardenne et Lorraine : 122

Ardennes : 11

Aube : 12

Marne : 21

Haute-Marne : 8

Meurthe-et-Moselle : 26

Meuse : 9

Moselle : 36

Vosges : 15

Guadeloupe : 41

Guadeloupe : 43

Ile-de-France : 209

**Texte adopté
par la Commission**

Saône-et-Loire : 22
Yonne : 14
Territoire de Belfort : 7

Bretagne : 83

Côtes-d'Armor : 17
Finistère : 25
Ille-et-Vilaine : 28
Morbihan : 21

Centre : 77

Cher : 11
Eure-et-Loir : 15
Indre : 9
Indre-et-Loire : 20
Loir-et-Cher : 12
Loiret : 22

Guadeloupe : 41

Guadeloupe : 43

Ile-de-France : 209

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Paris : 42
Seine-et-Marne : 25
Yvelines : 27
Essonne : 24
Hauts-de-Seine : 30
Seine-Saint-Denis : 29
Val-de-Marne : 25
Val-d'Oise : 23

Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : 158

Ariège : 6
Aude : 12
Aveyron : 10
Gard : 22
Haute-Garonne : 38
Gers : 7
Hérault : 32
Lot : 7
Lozère : 4
Hautes-Pyrénées : 9
Pyrénées-Orientales : 15
Tarn : 13
Tarn-et-Garonne : 9

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

Paris : 42
Seine-et-Marne : 25
Yvelines : 27
Essonne : 24
Hauts-de-Seine : 30
Seine-Saint-Denis : 29
Val-de-Marne : 25
Val-d'Oise : 23

Languedoc-Roussillon : 67

Aude : 12
Gard : 20
Hérault : 26
Lozère : 5

Midi-Pyrénées : 91

Ariège : 8
Aveyron : 12
Haute-Garonne : 34
Gers : 9

**Texte adopté
par la Commission**

Paris : 42
Seine-et-Marne : 25
Yvelines : 27
Essonne : 24
Hauts-de-Seine : 30
Seine-Saint-Denis : 29
Val-de-Marne : 25
Val-d'Oise : 23

Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : 158

Ariège : 6
Aude : 12
Aveyron : 10
Gard : 22
Haute-Garonne : 38
Gers : 7
Hérault : 32
Lot : 7
Lozère : 4
Hautes-Pyrénées : 9
Pyrénées-Orientales : 15
Tarn : 13
Tarn-et-Garonne : 9

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission
	—	—
	<i>Lot : 8</i>	
	<i>Hautes-Pyrénées : 11</i>	
	<i>Tarn : 15</i>	
	<i>Tarn-et-Garonne : 10</i>	
Nord-Pas-de-Calais et Picardie : 170	Nord-Pas-de-Calais et Picardie : 153	Nord-Pas-de-Calais et Picardie : 170
Aisne : 17	Aisne : 16	Aisne : 17
Nord : 76	Nord : 68	Nord : 76
Oise : 25	Oise : 23	Oise : 25
Pas-de-Calais : 44	Pas-de-Calais : 39	Pas-de-Calais : 44
Somme : 18	Somme : 17	Somme : 18
Basse-Normandie et Haute-Normandie : 102	Basse-Normandie et Haute-Normandie : 102	Basse-Normandie et Haute-Normandie : 102
Calvados : 23	Calvados : 23	Calvados : 23
Eure : 20	Eure : 20	Eure : 20
Manche : 17	Manche : 17	Manche : 17
Orne : 11	Orne : 11	Orne : 11
Seine-Maritime : 41	Seine-Maritime : 41	Seine-Maritime : 41
Pays de La Loire : 93	Pays de La Loire : 93	Pays de La Loire : 93
Loire-Atlantique : 35	Loire-Atlantique : 35	Loire-Atlantique : 35
Maine-et-Loire : 22	Maine-et-Loire : 22	Maine-et-Loire : 22
Mayenne : 10	Mayenne : 10	Mayenne : 10
Sarthe : 17	Sarthe : 17	Sarthe : 17
Vendée : 19	Vendée : 19	Vendée : 19
Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123	Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123	Provence-Alpes-Côte d'Azur : 123
Alpes-de-Haute-Provence : 6	Alpes-de-Haute-Provence : 6	Alpes-de-Haute-Provence : 6
Hautes-Alpes : 6	Hautes-Alpes : 6	Hautes-Alpes : 6
Alpes-Maritimes : 29	Alpes-Maritimes : 29	Alpes-Maritimes : 29
Bouches-du-Rhône : 51	Bouches-du-Rhône : 51	Bouches-du-Rhône : 51

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission								
— Var : 27 Vaucluse : 16 La Réunion : 45 La Réunion : 47	— Var : 27 Vaucluse : 16 La Réunion : 45 La Réunion : 47	— Var : 27 Vaucluse : 16 La Réunion : 45 La Réunion : 47								
	<p data-bbox="493 600 698 627"><i>Article 6 bis (nouveau)</i></p> <p data-bbox="433 646 770 746"><i>Le tableau constituant le deuxième alinéa de l'article L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="433 764 698 791"><i>Population régionale (habitants)</i></p> <table data-bbox="433 809 770 1037"><thead><tr><th></th><th data-bbox="626 809 770 837"><i>Taux maximal en %</i></th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="433 864 602 891"><i>Moins de 3 millions :</i></td><td data-bbox="626 864 650 891"><i>50</i></td></tr><tr><td data-bbox="433 910 734 937"><i>De 3 millions à moins de 5 millions :</i></td><td data-bbox="626 955 650 982"><i>60</i></td></tr><tr><td data-bbox="433 1001 602 1028"><i>5 millions et plus :</i></td><td data-bbox="626 1001 650 1028"><i>70</i></td></tr></tbody></table>		<i>Taux maximal en %</i>	<i>Moins de 3 millions :</i>	<i>50</i>	<i>De 3 millions à moins de 5 millions :</i>	<i>60</i>	<i>5 millions et plus :</i>	<i>70</i>	<p data-bbox="878 482 1023 509">La Réunion : 47</p> <p data-bbox="927 527 1111 555">amendement CL125</p> <p data-bbox="842 600 1035 627"><i>Article 6 bis (nouveau)</i></p> <p data-bbox="890 646 987 673">Supprimé</p> <p data-bbox="927 691 1111 718">amendement CL109</p>
	<i>Taux maximal en %</i>									
<i>Moins de 3 millions :</i>	<i>50</i>									
<i>De 3 millions à moins de 5 millions :</i>	<i>60</i>									
<i>5 millions et plus :</i>	<i>70</i>									
<p data-bbox="216 1082 288 1110">Article 7</p> <p data-bbox="433 1128 770 1173">Le code électoral est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="433 1192 770 1246"><i>1° (nouveau) L'article L. 338 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="433 1319 770 1392"><i>« Chaque section départementale compte au moins cinq conseillers régionaux. » ;</i></p> <p data-bbox="84 1410 421 1465">L'article L. 338-1 du code électoral est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="84 1547 421 1601">1° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p data-bbox="144 1619 421 1647">« Si, après la répartition des</p>	<p data-bbox="553 1082 638 1110">Article 7</p> <p data-bbox="433 1128 770 1173">Le code électoral est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="433 1192 770 1246"><i>1° (nouveau) L'article L. 338 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="481 1319 770 1392"><i>« Chaque section départementale compte au moins cinq conseillers régionaux. » ;</i></p> <p data-bbox="481 1410 722 1437">2° L'article L. 338-1 est ...</p> <p data-bbox="481 1547 734 1574"><i>a) (Alinéa sans modification)</i></p>	<p data-bbox="890 1082 975 1110">Article 7</p> <p data-bbox="830 1128 1059 1155"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p data-bbox="830 1192 951 1219">1° Supprimé</p> <p data-bbox="890 1246 1111 1301">amendements identiques CL126 et CL93</p> <p data-bbox="770 1410 1111 1465">2° L'article L. 338-1 du code électoral est...</p> <p data-bbox="890 1483 1111 1537">amendements identiques CL126 et CL93</p> <p data-bbox="830 1547 1071 1574"><i>a) (Alinéa sans modification)</i></p>								

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

sièges prévue au premier alinéa, chaque département ne compte pas au moins deux conseillers régionaux, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste afin que chaque département dispose de deux sièges au moins.

« Le ou les sièges ainsi réattribués correspondent au dernier siège ou aux derniers sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional et répartis entre les sections départementales en application du premier alinéa, sous réserve du cas où les départements prélevés seraient attributaires d'un seul ou de deux sièges. » ;

2° (*nouveau*) Après les mots : « selon les », la fin du dernier alinéa est ainsi rédigée : « règles prévues aux deux premiers alinéas. »

.....

**CHAPITRE III
Dispositions relatives au
remplacement des conseillers
départementaux**

.....

**CHAPITRE IV
Dispositions relatives au calendrier
électoral**

Article 12

I. – *Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral :*

1° *Le premier renouvellement général des conseils départementaux suivant la promulgation de la présente loi se tient en décembre 2015 ;*

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

.....

cinq conseillers ... moins

.....

... dispose de *cinq* sièges ...

(Alinéa sans modification)

b) Après les mots : « selon les », la fin du dernier alinéa est ainsi rédigée : « règles prévues aux deux premiers alinéas. »

.....

**CHAPITRE III
Dispositions relatives au
remplacement des conseillers
départementaux**

.....

**CHAPITRE IV
Dispositions relatives au calendrier
électoral**

Article 12

I. – **Supprimé**

**Texte adopté
par la Commission**

.....

deux conseillers ... moins

.....

... dispose de *deux* sièges ...

**amendements identiques
CL126 et CL93**

.....

**CHAPITRE III
Dispositions relatives au
remplacement des conseillers
départementaux**

.....

**CHAPITRE IV
Dispositions relatives au calendrier
électoral**

Article 12

I. – **Suppression maintenue**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

2° *Sous réserve du V du présent article, le mandat des conseillers généraux élus en mars 2008 et en mars 2011 prend fin en décembre 2015 ;*

3° *(Supprimé)*

I bis (nouveau). – Par dérogation au même article L. 192, dans sa rédaction résultant 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, le mandat des conseillers départementaux élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020.

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

I bis Supprimé

**Texte adopté
par la Commission**

I bis Suppression maintenue

1 ter (nouveau). – Pour l'application du code électoral au renouvellement général des conseils départementaux en mars 2015 :

1° L'article L. 50-1, le dernier alinéa de l'article L. 51 et le premier alinéa de l'article L. 52-1 ne sont applicables qu'à partir du 17 septembre 2014 ;

2° Le second alinéa de l'article L. 52-1 n'est applicable qu'aux dépenses engagées à partir du 17 septembre 2014 ;

3° Le deuxième alinéa de l'article L. 52-4 et l'article L. 52-11 ne sont applicables qu'à partir du 17 septembre 2014 si le compte de campagne déposé par le binôme de candidats ne mentionne que des recettes et des dépenses effectuées à compter de cette date ;

4° L'article L. 52-8-1 n'est applicable qu'à partir du 17 septembre 2014 ;

5° Les articles L. 195 et L. 196 ne sont applicables qu'aux fonctions exercées à partir du 1^{er} décembre 2014, à l'exception des fonctions de préfet.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

amendement CL108

II. – Par dérogation à l'article L. 336 du code électoral :

II. – (Alinéa sans modification)

II. – (Alinéa sans modification)

1° Le premier renouvellement général des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse suivant la promulgation de la présente loi se tient en décembre 2015 ;

1° (Sans modification)

1° (Sans modification)

2° Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prend fin en décembre 2015. Toutefois, dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de l'article 1^{er} de la présente 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 ;

2° (Sans modification)

2° (Sans modification)

3° Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiennent leur première réunion :

3° (Sans modification)

3° (Sans modification)

a) Le lundi 4 janvier 2016 dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de l'article 1^{er} de la présente loi ;

b) À la date prévue à l'article L. 4132-7 du code général des collectivités territoriales dans les autres régions ;

4°

4°

4° Le mandat des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prend fin au mois de mars 2020 ;

mars 2021 ;

...

... fin en mars ...

5° (Supprimé)

5° (Suppression maintenue)

5° **Suppression maintenue**

III. – L'article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique est ainsi modifié :

III. – (Alinéa sans modification)

III. – (Sans modification)

1° Aux 1° et 2°, le mot : « mars » est remplacé par le mot : « décembre » ;

1° (Sans modification)

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi

2° (Alinéa sans modification)

amendement CL107

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

rédigés :

« Le mandat des conseillers régionaux et généraux de Guyane et de Martinique en fonction à la date de la promulgation de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prend fin en décembre 2015.

« Le mandat des membres des assemblées de Guyane et de Martinique élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020. »

IV. – L'article 3 de la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte est ainsi modifié :

1° À la seconde occurrence de l'avant-dernier alinéa et au dernier alinéa, le mot : « mars » est remplacé par le mot : « décembre » ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Le mandat des conseillers généraux de Mayotte en fonction à la date de la promulgation de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prend fin en décembre 2015.

« Le mandat des membres du conseil général de Mayotte élus en décembre 2015 prend fin en mars 2020. »

IV bis (nouveau). – L'article 6 de la loi organique n° 2013-402

« Par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, dans sa rédaction résultant 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, le mandat des conseillers régionaux et généraux de Guyane et de Martinique en fonction à la date de la promulgation de la loi n° du relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral prend fin en décembre 2015.

...
mars 2021. »

IV. – (Alinéa sans modification)

1° À la seconde occurrence de l'avant-dernier alinéa et au dernier alinéa, l'année : « 2014 » est remplacée par l'année : « 2015 » ;

2° **Supprimé**

IV bis (Sans modification)

IV bis (Sans modification)

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux est ainsi modifié :

1° Le 1° est abrogé ;

2° Au 2°, le mot : « dernier » est remplacé par le mot : « quatrième ».

V. – Le mandat des conseillers généraux du département du Rhône élus dans les cantons compris intégralement dans le territoire de la métropole de Lyon prend fin le 31 décembre 2014.

VI. – L'article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 précitée est abrogé.

V. – *(Sans modification)*

V. – *(Sans modification)*

VI. – *Le II de l'article 47 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 est abrogé.*

VI. – *(Sans modification)*

Article 12 bis A *(nouveau)*

Article 12 bis A *(nouveau)*

Pour le renouvellement général des conseils départementaux en mars 2015 :

Supprimé

amendement CL106

1° Les restrictions prévues à l'article L. 50-1, au dernier alinéa de l'article L. 51 et à l'article L. 52-1 du code électoral s'appliquent à compter du 28 octobre 2014 ;

2° Ne sont prises en compte pour l'application du chapitre V bis du titre I^{er} du livre I^{er} du même code que les dépenses engagées en vue de l'élection postérieurement au 28 octobre 2014.

Article 12 bis *(nouveau)*

Article 12 bis

Article 12 bis

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Supprimé

Suppression maintenue

1° Après le mot : « peut », la fin du premier alinéa de l'article L. 4132-21 est ainsi rédigée : « lui déléguer une partie de ses attributions conformément à l'article L. 4221-5, procéder à la désignation de ses membres ou de ses

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs et former ses commissions. Dans celles-ci, les groupes d'élus régulièrement constitués, dans les conditions fixées aux articles L. 4132-23 à L. 4132-23-1, disposent d'un nombre de sièges proportionnel à leur importance numérique par rapport à l'effectif des membres composant le conseil régional. » ;

2° Après l'article L. 4132-21-1, il est inséré un article L. 4132-21-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 4132-21-2. – La commission régionale chargée des finances et du contrôle budgétaire est présidée par un conseiller régional appartenant à un groupe d'élus s'étant déclaré d'opposition. »

Article 12 *ter* (nouveau)

L'article L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Un groupe d'élus se constitue par la remise au président du conseil régional d'une déclaration politique mentionnant le nom de son président et signée des élus qui en sont membres. Il peut se déclarer d'opposition. » ;

2° Au début du sixième alinéa, les mots : « L'élus responsable » sont remplacés par les mots : « Le président ».

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

Article 12 *ter*

Supprimé

**Texte adopté
par la Commission**

Article 12 *ter*

Suppression maintenue

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

CHAPITRE V

**Dispositions relatives aux
conséquences de la modification du
calendrier électoral sur le calendrier
d'achèvement de la carte
intercommunale en Île-de-France**

(Division et intitulé nouveaux)

Article 13 *(nouveau)*

*L'article 11 de la loi n° 2014-58
du 27 janvier 2014 de modernisation de
l'action publique territoriale et
d'affirmation des métropoles est ainsi
modifié :*

1° Le I est ainsi modifié :

*a) À la première phrase de
l'avant-dernier alinéa, le nombre :
« trois » est remplacé par le nombre : «
cinq » ;*

*b) Au dernier alinéa, la date :
« 28 février » est remplacée par la date :
« 30 avril » ;*

*2° À la première phrase du
troisième alinéa des III, IV et V, les
mots : « de trois » sont remplacés par
les mots : « d'un ».*

Article 14 *(nouveau)*

*Aux 3° et 4° du I de l'article
L. 5219-1 du code général des
collectivités territoriales, la date :
« 30 septembre » est remplacée par la
date : « 15 novembre ».*

**Texte adopté
par le Sénat
en deuxième lecture**

CHAPITRE V

**Dispositions relatives aux
conséquences de la modification du
calendrier électoral sur le calendrier
d'achèvement de la carte
intercommunale en Île-de-France**

(Division et intitulé supprimés)

Article 13

Supprimé

Article 14

Supprimé

**Texte adopté
par la Commission**

CHAPITRE V

**Dispositions relatives aux
conséquences de la modification du
calendrier électoral sur le calendrier
d'achèvement de la carte
intercommunale en Île-de-France**

amendement CL105

Article 13

*L'article 11 de la loi n° 2014-58
du 27 janvier 2014 de modernisation de
l'action publique territoriale et
d'affirmation des métropoles est ainsi
modifié :*

*1° À la première phrase de
l'avant-dernier alinéa du I, le nombre :
« trois » est remplacé par le nombre : «
cinq » ;*

*2° Au dernier alinéa du I, la
date : « 28 février » est remplacée par
la date : « 30 avril » ;*

*3° À la première phrase du
troisième alinéa des III, IV et V, les
mots : « de trois » sont remplacés par
les mots : « d'un ».*

amendement CL105

Article 14

Suppression maintenue